

KURZ- INFORMATION

HIS



HOCHSCHUL-INFORMATIONSSYSTEM, GOSERIEDE 9, 30159 HANNOVER

Juni 2005

A 11/2005

Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Bremen

Gutachten

**im Auftrag des
Senators für Bildung und Wissenschaft
der Freien Hansestadt Bremen**

Michael Jaeger
Michael Leszczensky

Inhaltsverzeichnis

1.	Anlass und Auftrag	1
2.	Leitfragen und methodisches Vorgehen	1
2.1	Leitfragen	1
2.2	Methodisches Vorgehen.....	2
3.	Dokumentation des Verfahrens leistungsorientierter Mittelvergabe	3
3.1	Ziele und Rahmenbedingungen	3
3.2	Dokumentation	4
4.	Bewertung des Verfahrens	9
4.1	Einbettung des Formelmodells in die staatliche Steuerung	9
4.2	Höhe des Budgetanteils	11
4.3	Wettbewerbliche Ausrichtung durch die Budgetanpassung.....	13
4.4	Vergleichbarkeit der Leistungen der einzelnen Hochschulen	16
4.4.1	Mitbestimmung bei der Wahl der Indikatoren	16
4.4.2	Verwendung relativer Leistungsdaten	19
4.5	Indikatorenset.....	21
4.5.1	Fest vorgegebene Indikatoren.....	21
4.5.2	Frei wählbare Indikatoren	25
4.5.3	Einbeziehung eines Indikators für Absolventenverbleib	27
4.6	Zielverfolgung und Zielerreichung	28
4.7	Abschließende Diskussion: Formelmodell oder Finanzierungszusage in Kontrakten?	31
5.	Bewertung der Wirkungen des Verfahrens.....	33
5.1	Möglichkeiten der Wirkungsanalyse	33
5.2	Auswirkungen auf die Hochschulbudgets in den Jahren 2003 und 2004	34
5.2.1	Hochschulübergreifende Betrachtung der Budgetentwicklung	34
5.2.2	Budgetentwicklung bei den einzelnen Hochschulen.....	35
5.3	Auswirkungen auf der hochschulinternen Ebene	39
5.4	Beurteilung der Auswirkungen.....	40
6.	Zusammenfassung der Empfehlungen.....	41
6.1	Formelmodell oder finanzierungsrelevante Kontrakte?	41
6.2	Empfehlungen für den Fall einer Beibehaltung des Formelmodells	41
6.2.1	Höhe des Budgetanteils	41
6.2.2	Wettbewerbliche Ausrichtung durch Budgetanpassung	42
6.2.3	Mitbestimmung bei der Wahl der Indikatoren	42
6.2.4	Verwendung relativer Leistungsdaten	42
6.2.5	Fest vorgegebene Indikatoren.....	43
6.2.6	Frei wählbare Indikatoren.....	43
6.2.7	Einbeziehung eines Indikators für Absolventenverbleib	43
6.2.8	Zielverfolgung und Zielerreichung	43
	Literaturverzeichnis	44
	Anhang: Stellungnahmen der Hochschulen	45

1. Anlass und Auftrag

Seit dem Jahr 2003 werden den vier staatlichen Hochschulen in Bremen jeweils fünf Prozent der staatlichen Globalzuschüsse auf Grundlage eines leistungsorientierten Vergabeverfahrens zugewiesen. Nach inzwischen dreimaliger Durchführung des Verfahrens beabsichtigt der Senator für Bildung und Wissenschaft der Freien Hansestadt Bremen, die Steuerungswirksamkeit sowie die Umverteilungseffekte zu überprüfen und ggf. eine Anpassung bzw. Neukonzeption des Verfahrens vorzunehmen. Die HIS GmbH wurde daher damit beauftragt, eine Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe durchzuführen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Verfahrens vorzulegen.

2. Leitfragen und methodisches Vorgehen

2.1 Leitfragen

Gegenstand der von der HIS GmbH durchgeführten Evaluation ist das seit 2003 wirksame Verfahren der leistungsbezogenen formelgebundenen Mittelvergabe für die vier staatlichen Hochschulen der Freien Hansestadt Bremen: die Universität Bremen, die Hochschule für Künste Bremen, die Hochschule Bremen und die Hochschule Bremerhaven. Die staatliche Steuerung der Hochschulen erfolgt in Bremen primär über Kontrakte zwischen dem Senator für Bildung und Wissenschaft und den einzelnen Hochschulen zu den quantitativen und inhaltlichen Zielsetzungen der jeweiligen Hochschule. Der leistungsorientierten Mittelvergabe kommt hier die Bedeutung einer ergänzenden wettbewerblichen Komponente zu, die das Gesamtsystem um eine erfolgsabhängige finanzielle Dimension verstärkt.

Im Gegensatz zu Flächenländern sind in Bremen kaum Hochschulen gleichen Typs direkt auf der Grundlage von Kennzahlen miteinander vergleichbar; dies gilt allenfalls für die beiden Fachhochschulen des Landes. Die leistungsorientierte Mittelvergabe erfolgt deshalb auf Grundlage eines Vergleichs der Erfolge der einzelnen Hochschulen, wobei die Erfolgsmessung auf das Ausmaß abstellt, in dem die einzelnen Hochschulen ihre in den Kontrakten individuell vereinbarten Ziele erreichen konnten. Im Unterschied zu den formelgebundenen Vergabeverfahren der meisten anderen Bundesländer haben die Hochschulen in Bremen also die Möglichkeit, über die Kontrakte in begrenztem Umfang die Indikatoren, welche in die leistungsbezogene Mittelvergabe einbezogen werden, selbst mit zu bestimmen. Weiterhin stellt die leistungsbezogene Mittelvergabe nicht nur auf die reine Zielerreichung ab, sondern in gleichem Umfang auch auf die Verfolgung von Zielen (vgl. Abschnitt 3.2).

Die Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe bezieht sich auf zwei Kernfragen:

1. Wie ist das Verfahren im Hinblick auf die *hochschulpolitischen Ziele*, die mit seiner Einführung verbunden waren, zu bewerten? Ist die Konstruktion des Verfahrens für eine effiziente Umsetzung politischer Zielvorgaben geeignet, und ermöglicht es eine adäquate Abbildung der Hochschulleistungen? Als Kriterien zur Beurteilung des Verfahrens werden auftragsgemäß insbesondere die folgenden Gesichtspunkte herangezogen:
 - die Fairness des Verfahrens aus Sicht der Hochschulen,

- die Anreizwirkungen, die von dem Verfahren ausgehen, v.a. mit Blick auf die Qualität der Leistungserbringung,
 - die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens sowie
 - die Passung von leistungsorientierter Mittelvergabe und dem System des Kontraktmanagements.
2. Wie haben die Hochschulen auf Ebene der *internen Steuerung* auf die landesseitige Einführung der leistungsorientierten Mittelzuweisung reagiert? Geben die Hochschulen die leistungsorientierten Anreize nach innen weiter, und kommt es zu einer Zunahme von Transparenz und Leistungs- bzw. Ergebnisorientierung?

Die vorliegende Evaluation zielt auf eine erste Bestandsaufnahme der Auswirkungen der leistungsbezogenen Mittelvergabe in Bremen ab und soll die Frage beantworten, in welchem Rahmen das Verfahren fortgeführt werden soll und welche Veränderungen ggf. zu empfehlen sind. Eine differenzierte Untersuchung der Auswirkungen der indikatorgestützten Mittelzuweisung auf das Leistungsverhalten der Hochschulen ist zum jetzigen Zeitpunkt hingegen nicht möglich, da die Einführung des Verfahrens erst drei Jahre zurückliegt und sich die als Indikatoren verwendeten Leistungsdaten auf in der Vergangenheit erbrachte Leistungen beziehen (vgl. auch Kapitel 3).

2.2 Methodisches Vorgehen

Die Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe für die Hochschulen der Freien Hansestadt Bremen beinhaltet drei Schritte:

- Zum Ersten wird das Verfahren vor dem Hintergrund der politischen Zielvorgaben, die mit seiner Einführung verbunden waren, sowie im Kontext des Gesamtsystems der staatlichen Hochschulsteuerung in Bremen (Kontraktmanagement) dokumentiert.
- Zum Zweiten wird das Verfahren hinsichtlich der Modellarchitektur sowie der einzelnen Komponenten bewertet.
- Drittens werden die Auswirkungen des Verfahrens auf die interne Steuerung der betroffenen Hochschulen untersucht.

Die Analyse und Bewertung des Verfahrens sowie die Dokumentation der Auswirkungen auf die interne Steuerung der betroffenen Hochschulen erfolgen auf Grundlage einer im Zeitraum von November 2004 bis Februar 2005 durchgeführten Befragung der unter 2.1 genannten bremischen Hochschulen. Diese wurde in zwei Schritten durchgeführt:

- Zunächst wurden die bremischen Hochschulen seitens des Senators für Bildung und Wissenschaft gebeten, schriftliche Stellungnahmen mit den Kritikpunkten am bisherigen Verfahren der leistungsorientierten Mittelvergabe vorzulegen.
- Anschließend wurden ausgehend von den vorgelegten Stellungnahmen leitfadengestützte Interviews mit Vertretern der Hochschulleitungen/-verwaltungen aller betroffenen Hochschulen geführt. Gegenstand dieser durch die HIS GmbH durchgeführten Interviews waren noch ungeklärt gebliebene Fragen aus der Stellungnahme der jeweiligen Hochschule sowie die Verknüpfung von interner und externer Hochschulsteuerung.

Ausgehend von einer Analyse der Stellungnahmen und der Interviewergebnisse sowie auf Grundlage des Kenntnisstandes zu den derzeit in anderen Bundesländern und im Ausland eingesetzten Vergabemodellen werden die einzelnen Elemente des Verfahrens einer detaillierten Bewertung unterzogen und Gestaltungsempfehlungen formuliert.

3. Dokumentation des Verfahrens leistungsorientierter Mittelvergabe

3.1 Ziele und Rahmenbedingungen

Die mit der leistungsorientierten Mittelzuweisung verfolgten Ziele lassen sich nicht isoliert von den Kontextbedingungen der Bremer Hochschullandschaft betrachten. Die Hochschullandschaft in Bremen besteht aus vier Hochschulen: der Universität Bremen, der Hochschule für Künste Bremen, der Hochschule Bremen und der Hochschule Bremerhaven. Daneben bestehen noch die Hochschule für Öffentliche Verwaltung und die International University Bremen. Diese werden im System der leistungsbezogenen Mittelvergabe allerdings nicht berücksichtigt, da sie als Verwaltungshochschule bzw. als Privatuniversität anderweitig finanziert werden. Mit einer Gesamtzahl von 32.000 Studierenden (bezogen auf die vier o.g. Hochschulen) gehört Bremen damit zu den kleinen Hochschulsystemen in Deutschland. Der Anteil der an der Universität immatrikulierten Studierenden beträgt 66% und ist im Bundesvergleich unterdurchschnittlich. Der Anteil ausländischer Studierender liegt bei 14%. Tabelle 3.1 stellt die Verteilung der Studierenden und Absolventen auf die vier bremischen Hochschulen dar.

Tabelle 3.1: Studierende und Absolventen der Hochschulen in Bremen im WS 2003/04 bzw. im Prüfungsjahr 2002

Hochschule	Studierende WS 2003/2004	in %	Absolventen Prüfungsjahr 2002	in %
Universität Bremen	21.706	66%	1.394	59%
Hochschule für Künste Bremen	845	3%	96	4%
Hochschule Bremen	8.026	25%	797	33%
Hochschule Bremerhaven	2.031	6%	88	4%
Summe insgesamt	32.608	100%	2.375	100%

Quelle: Statistisches Bundesamt

Zentrales Merkmal der staatlichen Hochschulsteuerung in der Freien Hansestadt Bremen ist das Kontraktmanagement. Beginnend mit dem Jahr 2000 werden zwischen dem Wissenschaftssenator einerseits und den bremischen Hochschulen andererseits Kontrakte geschlossen, in denen die von den Hochschulen zu verfolgenden kurz- und mittelfristigen Ziele sowie die Höhe der staatlichen Zuschüsse für die einzelnen Hochschulen benannt werden. Fünf Prozent der staatlichen Zuschüsse werden einbehalten und auf Basis des leistungsorientierten Zuweisungsverfahrens umverteilt (vgl. 3.2). Die in den Kontrakten vereinbarten Zielstellungen leiten sich u.a. aus dem Wissenschaftsplan der Freien Hansestadt Bremen ab, durch den die mittelfristige strategische Ausrichtung und Entwicklung des Wissenschaftsraumes Bremen für den Zeitraum 2005 bis 2010 festgeschrieben wird. Weiterhin besteht in Bremen ein Produkthaushalt, der wie auch die Kontrakte Leistungskennzahlen enthält und derzeit mit einem Doppelhaushalt für den gleichen Zeitraum wie die Kontrakte gilt.

Grundlage für den Einsatz von Kontrakten ist §105a Abs. 1 des Bremischen Hochschulgesetzes (BremHG), nach dem die vom Land bereitzustellenden Mittel sowie die von den Hochschulen zu erbringenden Leistungen Gegenstand von Zielvereinbarungen sind. Die Aushandlung der Kontrakte erfolgt nach einem formalen Muster, das eine Aufteilung des Leistungsspektrums der Hochschulen in die vier Leistungsbereiche Lehre, Forschung und Entwicklung, Dienstleistungen sowie Übergreifendes vorsieht. Diese Leistungsbereiche sind wiederum in einzelne Leistungsgruppen untergliedert (in der Lehre z.B. „Ausbildung der Studierenden“ und „Wissenschaftlicher Nachwuchs“), für die jeweils kurz- und mittelfristige Ziele vereinbart werden:

- *Kurzfristige Ziele* beziehen sich auf inhaltliche und quantitative Aspekte. *Inhaltliche Ziele* beschreiben bedeutsame Akzente der Hochschulentwicklung – z.B. mit Blick auf innovative Bereiche und auf Themen mit besonderem Handlungsbedarf – und sind auf den Kontraktzeitraum von zwei Jahren bezogen, während die *quantitativen Zielzahlen* im Rahmen des Kontraktmanagements im Vorfeld einheitlich für alle Hochschulen festgelegt werden und die Grundlage für die leistungsorientierte Mittelvergabe bilden (vgl. Abschnitt 3.2).
- *Mittelfristige Ziele* beinhalten die Perspektive für die nächsten drei bis sechs Jahre vor dem Hintergrund des o.g. Wissenschaftsplans. Sie werden in einem groben Überblick und relativ kurz dargestellt.

Die Kontrakte beinhalten zunächst kein Belohnungs- oder Sanktionssystem zur Honorierung der Erreichung der vereinbarten Ziele, d.h. die Kontrakte selbst enthalten keine Vereinbarung zum Vorgehen bei positiven oder negativen Abweichungen bei der Zielerreichung seitens der Hochschulen. Vor diesem Hintergrund wurde mit der Einführung der leistungsorientierten Mittelvergabe vorrangig das Ziel verfolgt, die in den Kontrakten vereinbarten Ziele mit finanziellen Konsequenzen zu versehen und ein durch feste Regeln definiertes Instrument der Belohnung und Sanktionierung zu installieren. Darüber hinaus sollten mit der Einführung der leistungsorientierten Mittelvergabe die folgenden Ziele erreicht werden:

- Setzung leistungswirksamer Anreize durch Schaffung eines Wettbewerbes zwischen den Hochschulen
- Stärkung der Leistungs- und Outputorientierung der staatlichen Hochschulfinanzierung
- Schaffung von Transparenz und Bewertbarkeit der Hochschulleistungen
- Berücksichtigung sowohl bereits erbrachter als auch zukünftig zu erbringender Leistungen
- Stärkung der dezentralen Verantwortung (d.h. der Verantwortung der Hochschulleitungen für den Leistungserstellungsprozess)

3.2 Dokumentation

Seit dem Jahr 2003 werden den vier staatlichen Hochschulen in Bremen fünf Prozent der staatlichen Globalzuschüsse auf Grundlage eines leistungsorientierten Verfahrens zugewiesen. Es handelt sich dabei um ein Formelmodell, das in Zusammenarbeit mit dem Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) und HIS ursprünglich für die Freie und Hansestadt Hamburg entwickelt worden war und anschließend auf die Freie Hansestadt Bremen übertragen wurde (vgl. Ziegele 2001). Die formelgebundene Mittelzuweisung erfolgt hochschulartenübergreifend durch dasselbe Verfahren

und aus einem Topf (Einkreismodell), so dass die Universität Bremen, die Hochschule der Künste sowie die beiden Fachhochschulen direkt um die zur Verfügung stehenden Mittel konkurrieren. Im Vergleich zu den Vergabeverfahren anderer Bundesländer weist das in Bremen eingesetzte Modell zwei Besonderheiten auf:

- Zum einen erfolgt die Mittelvergabe nicht für alle Hochschulen anhand der gleichen Indikatoren. Die einzelnen Hochschulen können im Rahmen der Kontraktverhandlungen mit dem Land einen Teil der Parameter, die für sie jeweils angewendet werden, selbst mit bestimmen. Die Leistungen, auf die die Mittelvergabe abstellt, sind also je nach Hochschule z.T. unterschiedlicher Art.
- Zum anderen stellt die leistungsorientierte Mittelvergabe nicht auf die Absolutwerte erbrachter Leistungen ab, sondern auf Leistungsveränderungen gegenüber einer bestimmten Vorperiode. Damit wird dem Problem begegnet, dass durch die Verwendung je nach Hochschule unterschiedlicher Indikatoren sowie der Zugehörigkeit der einzelnen Hochschulen zu unterschiedlichen Hochschularten eine Vergleichbarkeit auf der Ebene von Absolutwerten nicht gegeben ist.

Durch diese beiden Eigenschaften soll den besonderen Kontextbedingungen entsprochen werden, die sich in kleinen Stadtstaaten mit einer nur geringen Anzahl von Hochschulen stellen: Anders als in Flächenländern ist es hier nicht möglich, für die einzelnen Hochschularten getrennte wettbewerbliche Verteilungsmechanismen zu implementieren, da mit Ausnahme der Fachhochschulen je Hochschulart nur eine Institution vorhanden ist.

Die formelgebundene Mittelvergabe der Freien Hansestadt Bremen stellt auf maximal fünf Indikatoren ab. Drei dieser Indikatoren werden vom Senator für Bildung und Wissenschaft einheitlich für alle Hochschulen vorgegeben, maximal zwei weitere werden im Rahmen der Kontraktverhandlungen individuell zwischen Land und der jeweiligen Hochschule vereinbart. Die vom Senator vorgegebenen Indikatoren sind derzeit die Folgenden:

- Regelzeitquote (Anteil der Studierenden in der RSZ an allen Studierenden)
- Zahl der Absolventen
- Drittmittelausgaben

Die zwischen den Hochschulen und dem Senator individuell vereinbarten Indikatoren rekrutieren sich aus dem folgenden Indikatorenset:

- Zahl der Promotionen
- Anteil ausländischer Studierender an allen Studierenden
- Anteil der Studierenden in Studiengängen mit obligatorischem Auslandssemester an allen Studierenden
- Anteil der Studiengänge mit Credit Points an allen Studiengängen¹

In den Kontraktverhandlungen zwischen den Hochschulen und dem Senator werden nicht nur die individuell je Hochschule anzuwendenden Indikatoren bestimmt, sondern auch die Gewichtungen der Indikatoren (sowohl der vorgegebenen wie auch der

¹ Ab 2005 wird anstelle dieses Indikators der „Anteil der Bachelor- und Masterstudiengänge an allen Studiengängen“ verwendet. Da die vorliegende Evaluation auf die Durchführung des Verfahrens in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 abstellt, wird auf diese Modifikation im Folgenden nicht weiter eingegangen.

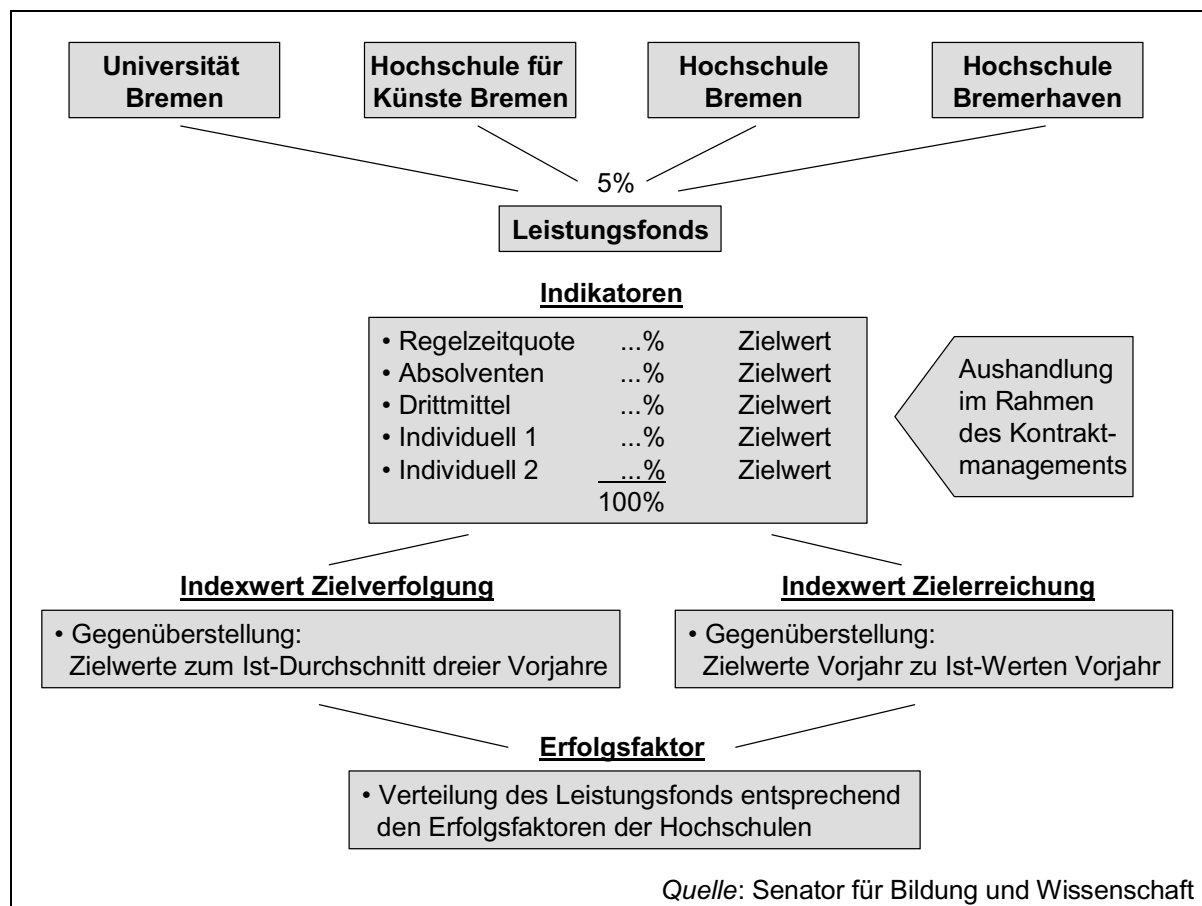
Tabelle 3.2: Indikatoren und deren Gewichtungen für die formelgebundene Mittelvergabe an die Hochschulen der Freien Hansestadt Bremen (Haushaltsjahre 2003 und 2004)

Universität Bremen		HS für Künste		HS Bremen		HS Bremerhaven	
Indikator	Gew.	Indikator	Gew.	Indikator	Gew.	Indikator	Gew.
RSZ-Quote	8%	RSZ-Quote	25%	RSZ-Quote	30%	RSZ-Quote	30%
Absolventen	33%	Absolventen	25%	Absolventen	20%	Absolventen	20%
Drittmittel	33%	Drittmittel	25%	Drittmittel	10%	Drittmittel	20%
Promotionen	17%	Ausl. Stud.	12,5%	Studieng. mit Auslandssem.	30%	Studieng. mit Credit Points	30%
Ausl. Stud.	9%	Studieng. mit Auslandssem.	12,5%	Studieng. mit Credit Points	10%		

individuell vereinbarten). Eine Übersicht über die je Hochschule im Zeitraum 2003 bis 2004 verwendeten Indikatoren und deren Gewichtungen gibt Tabelle 3.2.

Darüber hinaus werden in den Kontrakten zwischen den Hochschulen und dem Senator auch die Zielwerte vereinbart, die je Indikator im folgenden Haushaltsjahr von der jeweiligen Hochschule zu erreichen sind. Ausgehend von diesen vereinbarten Zielwerten stellt das Verfahren der leistungsbezogenen Mittelzuweisung auf zwei Komponenten ab, nämlich die Zielverfolgung und die Zielerreichung. Im Folgenden wird das auf diesen beiden Komponenten basierende Berechnungsverfahren dargestellt. Eine Illustration des Modells findet sich in Abbildung 3.1.

Abbildung 3.1: Schema zur formelgebundenen Mittelvergabe in der Freien Hansestadt Bremen (Haushaltsjahre 2003 und 2004)



1. **Zielverfolgung:** Es wird honoriert bzw. sanktioniert, ob und in welchem Maße der für jeden Indikator vereinbarte Zielwert das von der jeweiligen Hochschule in den Vorjahren erreichte Leistungsniveau (Verwendung dreijähriger Durchschnittswerte) über- oder unterschreitet. Dadurch soll ein Anreiz zur Setzung ehrgeiziger Ziele gegeben werden. Je nach Über- oder Unterschreitung resultiert ein positiver oder negativer Indexwert. Die Feststellung der Zielverfolgung erfolgt auf Grundlage einer Indexberechnung, welche für jede Hochschule die folgenden Schritte beinhaltet:
 - Ausgangspunkt ist die in Prozent ausgedrückte Gewichtung des jeweiligen Indikators, die auch als *Basis-Index* bezeichnet wird. Im ersten Berechnungsschritt wird dieser Basis-Index für jeden Indikator zum Durchschnittswert, den die Hochschule bei diesem Indikator in den drei Vorjahren erreicht hat, in Beziehung gesetzt, woraus sich der sog. Umrechnungsfaktor ergibt: $\text{Basis-Index} / \text{Drei-Jahres-Durchschnittswert} = \text{Umrechnungsfaktor}$.
 - Mit diesem Umrechnungsfaktor wird anschließend der für diesen Indikator vereinbarte Zielwert multipliziert. Es ergibt sich *der Soll-Index*, der je nachdem, ob die vereinbarten Ziele über oder unter dem entsprechenden Drei-Jahres-Durchschnitt liegen, über oder unter dem Basis-Index liegt.
 - Über alle fünf Indikatoren hinweg summiert ergibt sich aus den Basis-Index-Werten ein *Gesamt-Basis-Index* von 100 (da dieser ja die Summe der in Prozent ausgedrückten Gewichtungsfaktoren darstellt) und aus den Soll-Index-Werten ein *Gesamt-Soll-Index* von über oder unter 100, je nachdem, ob die gesetzten Ziele eher über oder eher unter den jeweiligen Durchschnittswerten der vergangenen drei Jahre liegen.
 - Der Faktor $\text{Gesamt-Soll-Index} / \text{Gesamt-Basis-Index}$ geht als *Indexwert für das Ausmaß der Zielverfolgung* in die weitere Berechnung ein.

Berechnungsbeispiel. Bei der Hochschule Bremen geht mit einer Gewichtung von 20% die *Zahl der Absolventen* in das Verfahren für die leistungsorientierte Mittelvergabe ein. In den Jahren von 2001 bis 2003 haben durchschnittlich 774 Absolventen die Hochschule Bremen verlassen, für 2004 wurde ein Zielwert von 850 Absolventen vereinbart. Daraus ergeben sich die folgenden Werte:

- *Basis-Index:* 20,0
- *Umrechnungsfaktor:* $20,0 / 774 = 0,0258$
- *Soll-Index:* $850 * 0,0258 = 21,96$

Die Summe der Basis-Index-Werte beträgt über alle Indikatoren hinweg – da es sich um deren prozentuale Gewichtungen handelt – 100%. Als Gesamt-Soll-Index hat sich nach Addition der Soll-Index-Werte der einzelnen Indikatoren der Hochschule Bremen für 2004 ein Wert von 110,86 ergeben. Damit resultiert folgender Indexwert für Zielverfolgung:

- *Gesamt-Basis-Index:* 100,0
- *Gesamt-Soll-Index:* 110,86
- *Indexwert Zielverfolgung:* $110,86 / 100 = 1,1086$

Die von der Hochschule Bremen vereinbarten Zielwerte liegen also über alle Indikatoren hinweg um durchschnittlich 10,86% über dem in den drei Vorjahren erreichten Leistungsniveau.

2. *Zielerreichung*: Es wird honoriert, ob und in welchem Maße die im vergangenen Jahr vereinbarten Ziele übertroffen bzw. nicht erreicht wurden. Auch hier resultiert ein positiver oder negativer Indexwert, der separat für jede Hochschule wie folgt berechnet wird:
- Zunächst wird je Indikator der für das vergangene Jahr vereinbarte Zielwert mit dem o.g. Umrechnungsfaktor multipliziert. Es ergibt sich der Soll-Index für das Vorjahr.
 - Aus der Multiplikation des im Vorjahr erreichten Ist-Wertes mit dem Umrechnungsfaktor ergibt sich der Ist-Index für das Vorjahr.
 - Anschließend werden die Soll-Index-Werte des Vorjahres über alle fünf Indikatoren aufsummiert, ebenso wird mit den Ist-Index-Werten des Vorjahres verfahren. Der Faktor Gesamt-Ist-Index Vorjahr/Gesamt-Soll-Index Vorjahr geht als Indexwert für das Ausmaß der Zielerreichung in die weitere Berechnung ein.

Berechnungsbeispiel. Die Hochschule Bremen hat für das Jahr 2003 einen Zielwert von 770 Absolventen vereinbart, tatsächlich haben 2003 aber nur 721 Absolventen die Hochschule verlassen. Der Soll-Index sowie der Ist-Index für den Indikator *Zahl der Absolventen* ergeben sich dann wie folgt:

- *Soll-Index*: $770 * 0,0258 = 19,87$
- *Ist-Index*: $721 * 0,0258 = 18,60$

Die Addition der Soll-Index-Werte über alle Indikatoren der Hochschule Bremen hinweg ergibt einen Gesamt-Soll-Index für 2003 von 102,9. Für den Gesamt-Ist-Index 2003 resultiert ein Wert von 102,6. Daraus leitet sich folgender Indexwert für Zielerreichung ab:

- *Gesamt-Soll-Index 2003*: 102,9
- *Gesamt-Ist-Index 2003*: 102,6
- *Indexwert Zielerreichung*: $102,6 / 102,9 = 0,9971$

Die Hochschule Bremen hat demgemäß die für 2003 vereinbarten Zielwerte im Durchschnitt nahezu erreicht. Es ergibt sich lediglich eine minimale Zielverfehlung um -0,3%.

Die Bestimmung der Budgetanteile der einzelnen Hochschulen vollzieht sich im Weiteren wie folgt:

- Die beiden Indexwerte für Zielverfolgung und Zielerreichung gehen zu gleichen Teilen in die weitere Berechnung ein, indem sie miteinander multipliziert werden. Es ergibt sich der sog. Erfolgsfaktor, der Werte über und unter eins annehmen kann. Werte über eins deuten darauf hin, dass sich die jeweilige Hochschule ehrgeizige Ziele gesetzt bzw. die im Vorjahr vereinbarten Zielwerte übertroffen hat. Werte unter eins lassen entsprechend darauf schließen, dass die gesetzten Zielwerte der jeweiligen Hochschule unter dem bereits in den Vorjahren erreichten Leistungsniveau liegen bzw. die im Vorjahr vereinbarten Ziele nicht erreicht werden konnten.
- Der Budgetanspruch einer Hochschule ermittelt sich ausgehend von dem Betrag, den sie in das leistungsorientiert zu vergebene Budget eingebracht hat. Wie bereits oben ausgeführt, wird dieser Topf gespeist, indem vom Gesamtbudget jeder Hochschule fünf Prozent einbehalten werden. Für jede Hochschule wird der Betrag, den sie in das Leistungsbudget abgegeben hat, mit ihrem Erfolgsfaktor multipliziert, woraus sich ihr neuer Budgetanspruch ergibt.

Bei Erfolgsfaktoren über eins übersteigt dieser Anspruch den eingebrachten Betrag, bei Erfolgsfaktoren unter eins ist er geringer. Für den Fall, dass die so berechneten Budgetansprüche aller vier Hochschulen in der Summe das Leistungsbudget übersteigen (weil z.B. alle Hochschulen Erfolgsfaktoren größer eins aufweisen), werden die Budgetansprüche aller Hochschulen um einen für alle gleichen Prozentsatz so weit reduziert, dass die Budgetansprüche mit den zur Verfügung stehenden Mitteln in Deckung gebracht sind. Im umgekehrten Fall einer Unterschreitung des Leistungsbudgets werden die Budgetansprüche der Hochschulen um den entsprechenden Prozentsatz erhöht. Durch die Budgetanpassung kann der Fall auftreten, dass Hochschulen mit Erfolgsfaktoren größer eins Mittel abgeben müssen, wenn die Erfolgsfaktoren der anderen Hochschulen im Durchschnitt noch höher sind. Ebenso kann es vorkommen, dass Hochschulen mit Erfolgsfaktoren unter eins Budgetanteile hinzugewinnen.

Berechnungsbeispiel. Für die Hochschule Bremen ergibt sich bei der Durchführung der leistungsorientierten Mittelvergabe 2004 aus den oben berechneten Indexwerten für Zielverfolgung und Zielerreichung der folgende Erfolgsfaktor:

- Erfolgsfaktor: $1,1086 * 0,9971 = 1,1054$

Die Hochschule Bremen hat im Jahr 2004 einen Betrag in Höhe von 1.262 T€ in den Leistungsfonds eingebracht. Ihr Anteil am Leistungsfonds liegt damit bei 15,7%. Aufgrund ihres Erfolgsfaktors ergibt sich für die Hochschule Bremen folgender Budgetanspruch:

- Budgetanspruch: $1.262 \text{ T€} * 1,1054 = 1.395 \text{ T€}$

Da jedoch auch die drei anderen bremischen Hochschulen im Jahr 2004 Erfolgsfaktoren über eins aufweisen, müssen die Budgetansprüche aller Hochschulen aufgrund der Deckelung des Leistungsbudgets reduziert werden. Als Prozentsatz für diese Reduzierung ergibt sich für alle Hochschulen ein Budgetabzug in Höhe von 8,26%. Damit resultiert für die Hochschule Bremen folgender Budgetanspruch nach Anpassung:

- Budgetanspruch nach Anpassung: $1.395 \text{ T€} * 0,9174 = 1.280 \text{ T€}$

4. Bewertung des Verfahrens

4.1 Einbettung des Formelmodells in die staatliche Steuerung

Hintergrund

Die Steuerungswirkungen formelgebundener Zuweisungsverfahren lassen sich nur vor dem Hintergrund ihrer Einbindung in den Gesamtkontext staatlicher Steuerung beurteilen. Mit Ziegele (2000) können mit Blick auf die in den deutschen Bundesländern eingesetzten Verfahren die folgenden vier prototypischen Modellkonstruktionen unterschieden werden:

- Reine Indikatormodelle, wie sie unter Beibehaltung der kameralistischen Haushaltsführung insbesondere in der Anfangszeit der Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente in Deutschland eingesetzt wurden;
- Indikatorenmodelle mit Ergänzung durch Zielvereinbarungen und Vorabs;
- Zielvereinbarungen mit Fortschreibung, bei denen Haushalte i.d.R. über eine mehrjährige Periode fortgeschrieben werden, wobei diese Fortschreibung an die Erreichung bestimmter Ziele seitens der Hochschulen gekoppelt wird;

- Zielvereinbarungen mit Ergänzung durch ein Indikator-Anreiz-Modell.

Wie unter 3.1 ausgeführt, ist das Gesamtsystem staatlicher Hochschulsteuerung in der Freien Hansestadt Bremen im Kern durch das Kontraktmanagement gekennzeichnet. Der formelgebundenen Mittelvergabe kommt in diesem System die Bedeutung einer ergänzenden Komponente zu, welche die Erreichung der vereinbarten Ziele mit finanzieller Relevanz unterlegt. Damit lässt sich die Hochschulsteuerung in Bremen dem letztgenannten Prototyp „Zielvereinbarungen mit Ergänzung durch ein Indikator-Anreiz-Modell“ zuordnen.

Hochschulsicht

Der Ansatz, die Erreichung der im Rahmen des Kontraktmanagements vereinbarten Ziele durch ein Formelmodell finanziell relevant zu machen, wird von allen Hochschulen grundsätzlich positiv bewertet. Als problematisch erweisen sich jedoch nach Auffassung der Hochschulen die folgenden Punkte:

- Die Hochschule Bremen kritisiert, dass die bremischen Hochschulen unabhängig von der formelgebundenen Mittelvergabe in unterschiedlichem Maße von der Politik gefördert werden. Die Effekte der formelgebundenen Mittelvergabe würden durch im Einzelnen kaum nachvollziehbare diskretionäre Budgetentscheidungen des Senators für Bildung und Wissenschaft überlagert und stünden auch hinsichtlich der Größenordnung in keinem Verhältnis zu den aus diskretionären Entscheidungsprozessen resultierenden Budgetumschichtungen.
- Von den beiden Fachhochschulen wird problematisiert, dass die im Rahmen der formelgebundenen Mittelvergabe generierten Kennzahlen (z.B. Drittmittel, Absolventenzahlen) in der politischen Diskussion häufig nicht sachgerecht verwendet werden. So würden z.B. die Drittmittelvolumina der Hochschulen direkt miteinander verglichen, obwohl diese aufgrund der unterschiedlichen Hochschularten und -größen gar nicht miteinander vergleichbar seien.
- Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Steuerungseffekte des Verfahrens aufgrund des geringen formelbezogen vergebenen Budgetanteils gering seien. Insbesondere von der Hochschule Bremen wird daher die Frage aufgeworfen, ob eine finanzielle Relevanz der Erreichung der in den Kontrakten vereinbarten Ziele auch in anderer, weniger Aufwand verursachender Form als durch ein Formelmodell hergestellt werden kann. Nach den Vorstellungen der Hochschule Bremen kommt auch eine direkt in den Kontrakten vereinbarte Programmfinanzierung in Betracht: Im Rahmen der Kontrakte sollten dem gemäß neben bestimmten Zielen auch gleich die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und deren Finanzierungsmodalitäten vereinbart werden.

Beurteilung

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass das Grundprinzip der staatlichen Hochschulsteuerung in Bremen, die in den Kontrakten vereinbarten Leistungsziele durch eine ergänzende Komponente mit finanzieller Relevanz zu versehen, von den Hochschulen positiv beurteilt wird. Unterschiedliche Vorstellungen bestehen allerdings darüber, ob diese Komponente in einem Formelmodell bestehen sollte oder ob nicht vielmehr direkt in den Kontrakten eine Anbindung an die leistungsabhängige Zuweisung finanzieller Mittel hergestellt werden sollte. Diese Frage wird in Abschnitt 4.7

ausführlicher aufgegriffen, da sie nur unter Einbeziehung der im Folgenden dargelegten Evaluationsergebnisse sinnvoll diskutiert werden kann.

Als grundlegend problematisch erscheint die Beobachtung der Hochschule Bremen, dass die von der formelgebundenen Mittelvergabe ausgehenden Effekte von diskretionären Budgetentscheidungen überlagert werden und hinsichtlich der Größenordnung im Vergleich zu diesen bedeutungslos sind. Die von dem Verfahren ausgehenden Anreizeffekte werden durch diese Steuerungspraxis mutmaßlich weitestgehend neutralisiert. Daraus leitet sich die Forderung ab, die diskretionäre Bemessung der Hochschulzuschüsse – insbesondere bei unterjährig erfolgenden Veränderungen der Budgetvolumina – auf eine objektivierbare Grundlage zu stellen, etwa durch die explizite Benennung der Kriterien, die der jeweiligen Vergabeentscheidung zugrunde liegen.

Der von den Fachhochschulen vorgetragene Hinweis, dass die generierten Kennzahlen in nicht sachgerechter Weise für Hochschulvergleiche auf Ebene von Absolutwerten herangezogen werden, betrifft weniger die formelgebundene Mittelvergabe selbst – die ja aus genau diesem Grund mit Leistungsveränderungen anstelle von Absolutwerten arbeitet – als vielmehr die Diskussionskultur im Umgang mit den verwendeten Kennzahlen. Dieses Problem wird durch die formelgebundene Mittelvergabe möglicherweise insofern gefördert, als dass die wettbewerbliche Ausrichtung des Verfahrens eine Vergleichbarkeit der gelieferten Kennzahlen auch auf Ebene der Absolutwerte suggeriert. Mit einer Abminderung der wettbewerblichen Komponente des Verfahrens, die vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Modell ohnehin als überlegenswert erscheint (vgl. Abschnitt 4.3), wird dieser Effekt möglicherweise abgeschwächt.

Empfehlung

Weitergehende Ausführungen zur Wahl zwischen den Varianten „Formelmodell“ und „direkte Finanzierungszusage in den Kontrakten“ finden sich in Abschnitt 4.7.

4.2 Höhe des Budgetanteils

Definition und Begründung

Derzeit wird den Hochschulen in Bremen ein Anteil von fünf Prozent der staatlichen Zuschüsse auf Grundlage des formelgebundenen Vergabeverfahrens zugewiesen. Der Senator für Bildung und Wissenschaft beabsichtigt, diesen Anteil mittelfristig auf bis zu 15% zu erhöhen, um die Budgetwirksamkeit der leistungsbezogenen Mittelvergabe zu steigern und damit die Wirksamkeit der gesetzten Leistungsanreize zu stärken.

Hochschulsicht

Insbesondere die beiden Fachhochschulen betonen, dass aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Ausstattung eine formelgebundene Mittelvergabe kaum sinnvoll durchführbar ist. Die derzeitige Begrenzung des formelgebunden vergebenen Budgetanteils auf fünf Prozent führt dazu, dass von dem Verfahren kaum budgetrelevante und damit anreizwirksame Effekte ausgehen und der betriebene Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen des Verfahrens steht. Eine Ausweitung des formelgebunden vergebenen Budgetanteils kommt aus Sicht der beiden Fachhochschu-

len aber auch nicht in Betracht, weil zusätzliche Mindereinnahmen (d.h. zusätzlich zur allgemeinen Sperrung von Teilen der staatlichen Zuschüsse) von den Hochschulen nicht verkräftet werden könnten, ohne dass ihre Leistungsfähigkeit erheblich beeinträchtigt würde. Die beiden anderen Bremer Hochschulen – Universität und Hochschule für Künste – schließen hingegen eine Steigerung des leistungsbezogen vergebenen Budgetanteils nicht kategorisch aus. Für die Universität Bremen, die in diesem Zusammenhang einen Anteil von zehn Prozent an den staatlichen Globalzuschüssen mittelfristig für realistisch hält, kommt dies aber nur in Frage, wenn die Gleichwertigkeit der je Hochschule einbezogenen Indikatoren in höherem Maße als bisher gewährleistet wird (vgl. Abschnitt 4.4).

Beurteilung

Die Beibehaltung des Formelmodells ist offensichtlich nur bei einer deutlichen Ausweitung des formelgebunden vergebenen Budgetanteils sinnvoll. Wie unter 5.2.1 noch auszuführen sein wird, sind die Budgeteffekte der formelgebundenen Mittelvergabe bisher äußerst gering und überschreiten bspw. im Jahr 2004 nicht die Größenordnung von 30 T€. Damit steht der für die Administration des Verfahrens betriebene Aufwand – auch bei Außerachtlassung der unter 4.1 genannten diskretionären Budgetumschichtungen – in keinem Verhältnis zu den bewirkten Anzeizeffekten.

Eine Steigerung des formelgebunden vergebenen Budgetanteils ist allerdings mit der Praxis der Budgetanpassung bei Über- oder Unterschreitung des Leistungsbudgets (vgl. Abschnitt 3.2) nicht vereinbar. Wie unter 4.3 ausführlicher erläutert wird, resultiert aus dieser Budgetanpassung eine inhomogene Anreizstruktur: Die Budgets kleiner Hochschulen werden tendenziell in höherem Maße von der formelgebundenen Mittelvergabe beeinflusst als die Budgets größerer Hochschulen. Dies lässt sich am Beispiel des Verteilungsergebnisses aus dem Jahr 2004 zeigen, bei dem die größeren bremischen Hochschulen – die Universität und die Hochschule Bremen – zu Lasten einer kleinen bremischen Hochschule, nämlich der Hochschule Bremerhaven, gewonnen haben und eine Budgetanpassung in Form eines Acht-Prozent-Abzugs stattfand. Eine Ausweitung des leistungsbezogen vergebenen Budgetanteils auf 15% würde bei diesem Verteilungsszenario zu einem Verlust der Hochschule Bremerhaven in Höhe von 90 T€ führen. Aufgrund des vergleichsweise geringen Haushaltsvolumens macht dieser Verlust bereits einen Anteil von einem Prozent an den staatlichen Zuschüssen der Hochschule Bremerhaven aus und wäre damit als substantiell zu charakterisieren. Da die anderen bremischen Hochschulen aber größtenteils über deutlich größere Haushalte verfügen, sind die aus der Umverteilung resultierenden Zugewinne für diese Hochschulen dennoch marginal. Nur bei Verteilungskonstellationen, bei denen die größeren Hochschulen zu den Budgetverlierern zählen, würde eine Ausweitung der formelgebundenen Mittelvergabe bei der derzeitigen Ausgestaltung des Modells nennenswerte Anzeizeffekte bewirken, aber auch hier nur für die kleineren Hochschulen. Eine Steigerung des Budgetanteils der formelgebundenen Mittelvergabe setzt daher eine Abkehr von der Budgetanpassung – und damit von der wettbewerblichen Ausrichtung des Verfahrens – voraus.

Empfehlung

Eine Beibehaltung des Formelmodells ist in jedem Falle nur bei einer substantiellen Ausweitung des formelgebunden vergebenen Budgetanteils – perspektivisch in der Größenordnung von 10-15% – sinnvoll. Eine solche Steigerung des Budgetanteils

setzt jedoch die Abkehr von der Budgetanpassung sowie eine stärkere Reglementierung mit Bezug auf die aufzunehmenden Indikatoren voraus (vgl. nachfolgende Abschnitte). Von HIS durchgeführte Modellrechnungen zeigen, dass unter Berücksichtigung der ab 2005 zusätzlich für den Leistungsfonds verfügbaren Mittel (ca. 1,5 Mio. €, vgl. nachfolgenden Abschnitt) ein Budgetanteil von zehn Prozent realistisch ist. Zur Begrenzung des Verlustrisikos kann eine Kappungsgrenze von zehn Prozent bei Verlusten bezogen auf den leistungsbezogen vergebenen Budgetanteil in Erwägung gezogen werden.

4.3 Wettbewerbliche Ausrichtung durch die Budgetanpassung

Definition und Begründung

Wie unter 3.1 dargelegt, wurde mit der Einführung des Formelmodells in Bremen u.a. das Ziel verfolgt, die Mittelvergabe an die Hochschulen in wettbewerblicher Form zu gestalten. Diese wettbewerbliche Ausrichtung wird durch die Budgetanpassung erreicht. Wenn die Erfolgsfaktoren der bremischen Hochschulen in einem Haushaltsjahr im Durchschnitt über eins liegen (was in den bisherigen beiden Vergaberunden der Fall war), müssen die Budgetansprüche der Hochschulen gekappt werden, um eine Überschreitung des verfügbaren Leistungsbudgets zu vermeiden. Ebenso werden die aus der formelgebundenen Mittelvergabe resultierenden Budgetansprüche der Hochschulen erhöht, wenn ihre Erfolgsfaktoren im Durchschnitt unter eins liegen. Diese Anpassung wird in Form eines für alle Hochschulen gleichen prozentualen Ab- bzw. Aufschlags durchgeführt, der sich in 2003 auf minus zehn Prozent belief und in 2004 auf minus acht Prozent. Zu einer wettbewerblichen Ausrichtung des Formelmodells führt die Budgetanpassung deswegen, weil die aus der Formelvergabe resultierende Mittelzuweisung einer Hochschule dadurch auch von den Erfolgsfaktoren der anderen Hochschulen abhängt. Dies lässt sich bspw. am Budgetergebnis der Universität Bremen aus dem Jahr 2003 zeigen: Trotz eines Erfolgsfaktors von 1,08 hatte sie einen Verlust in Höhe von 167 T€ zu verzeichnen, da die Erfolgsfaktoren der anderen Hochschulen deutlich höher ausfielen.

Hochschulsicht

Die wettbewerbliche Ausrichtung des Verfahrens ist aus Sicht aller beteiligten Hochschulen unter den Rahmenbedingungen der Bremer Hochschullandschaft kontraproduktiv. Insbesondere der Sachverhalt, dass bei Leistungssteigerungen (d.h. bei einem Erfolgsfaktor größer eins) Budgetverluste möglich sind (wie z.B. bei der Universität Bremen im Jahr 2003), führt nach Auffassung der Hochschulen zu einer nachhaltigen Beschädigung der Anreizwirksamkeit und der Plausibilität des Verfahrens. Weiterhin weist die Universität Bremen darauf hin, dass sie als die größte der vier bremischen Hochschulen durch die Budgetanpassung systematisch benachteiligt wird. Sie bringe mit Abstand den größten Teil der Mittel in das Leistungsbudget ein und müsse – verglichen mit den anderen, wesentlich kleineren Hochschulen – unverhältnismäßig hohe Leistungssteigerungen erzielen, um ihren Anteil zurück zu gewinnen.

Der einzige Ausweg aus diesem Dilemma besteht aus Sicht der Hochschulen darin, das Leistungsbudget um zusätzliche zentrale Mittel – d.h. Mittel, die den Hochschulen vorher nicht in Abzug gebracht werden – aufzustocken, um eine Budgetanpassung im Falle steigender Leistungswerte aller Hochschulen zu vermeiden. Den meisten Hochschulen erscheint es aber fraglich, inwieweit die notwendigen Mittel ange-

sichts der derzeitigen Haushaltslage aufgebracht werden können. Dies gilt insbesondere für den Fall einer Steigerung des formelgebunden vergebenen Budgetanteils, der zu einem höheren Bedarf zusätzlicher zentraler Mittel zur Vermeidung des Anpassungsfaktors führen würde.

Beurteilung

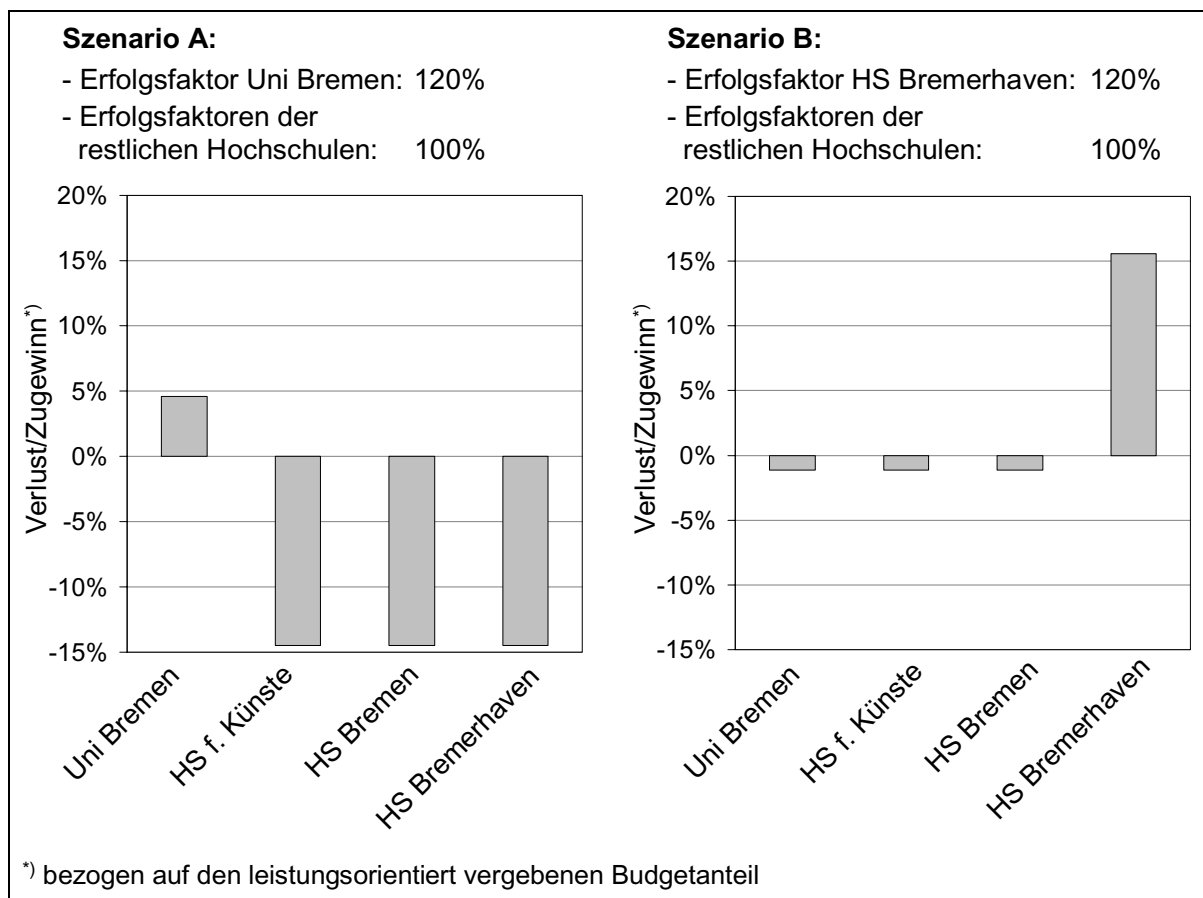
Die wettbewerbliche Ausrichtung des Verfahrens in Form der Budgetanpassung bei positiven Erfolgsfaktoren (d.h. Erfolgsfaktoren größer eins) aller Hochschulen ist zur Förderung der Anreizwirksamkeit des Modells ungeeignet. Insbesondere angesichts der besonderen Konstruktion des Verfahrens, welche die Erreichung vereinbarter Ziele in Form eines Erfolgsfaktors transparent ausweist, lässt es als hochgradig unplausibel erscheinen, wenn bei positivem Erfolgsfaktor Budgetverluste auftreten. Zudem hat der – bei der Modelleinführung nicht absehbare – Sachverhalt, dass bisher keine Hochschule einen Erfolgsfaktor von unter eins zu verzeichnen hatte, dazu beigetragen, dass die erforderliche Budgetanpassung jeweils besonders hoch ausfiel. Diesem Problem kann auf zwei Wegen begegnet werden:

- Zum einen ist eine Aufstockung des Leistungsbudgets um zusätzliche zentrale Mittel erforderlich, um die Anwendung des Anpassungsfaktors im Falle von Leistungssteigerungen aller Hochschulen zu vermeiden. Dies wurde vom Senator für Bildung und Wissenschaft bereits erkannt: Ab 2005 sollen erstmalig zusätzliche Mittel in Höhe von ca. 1,5 Mio. € bereitgestellt werden. Diese Dimension erscheint geeignet, um bei dem derzeitigen formelgebunden vergebenen Budgetanteil die Verwendung des Anpassungsfaktors zu vermeiden: So wäre hierfür im Jahr 2003 ein zusätzlicher Betrag in Höhe von 862 T€ erforderlich gewesen, in 2004 ein Betrag in Höhe von 721 T€. Bei einer Steigerung des formelgebunden vergebenen Budgetanteils auf 15% ist die genannte Summe gleichwohl nicht ausreichend: In diesem Falle hätte sich der zusätzliche Mittelbedarf in 2003 auf 2,6 Mio. € belaufen, in 2004 auf 2,2 Mio. €.
- Zum anderen deutet eine Analyse der Leistungsdaten in den Jahren 2003 und 2004 darauf hin, dass die von den Hochschulen individuell verwendeten Indikatoren nicht gleichwertig sind und z.T. aus taktischen Motiven Parameter gewählt wurden, bei denen Leistungssteigerungen besonders leicht erzielt werden konnten (vgl. Abschnitt 4.4). Dies hat in einigen Fällen zu extrem hohen Indexwerten für Zielverfolgung und damit zu einer Überhöhung der Erfolgsquote geführt. Eine – wie weiter unten vorgeschlagen – stärkere Reglementierung bei der Auswahl der individuell einzubeziehenden Indikatoren dürfte zu einer Absenkung der durchschnittlichen Erfolgsquote und damit zu einem geringeren Ausmaß der Budgetanpassung bzw. zu einem geringeren Bedarf zusätzlicher Mittel führen.

Die von der Universität Bremen vorgetragene Kritik einer systematischen Benachteiligung großer Hochschulen trifft nur bedingt zu. Aufgrund ihrer Größe hat die Universität Bremen zwar systematisch geringere Chancen als kleinere Hochschulen, Budgetzuwächse zu erzielen. Sie hat jedoch auch ein geringeres Risiko, Budgetverluste zu erleiden, die schwer zu verkraften sind. Dies lässt sich an der Gegenüberstellung zweier Verteilungsszenarien zeigen (vgl. Abbildung 4.1):²

² Der Berechnung liegen die staatlichen Zuschüsse des Jahres 2004 zugrunde.

Abbildung 4.1: Auswirkung der Hochschulgröße bei unterschiedlichen Verteilungsszenarien (Datengrundlage: staatliche Hochschulzuschüsse 2004)



- Im Szenario A weist die Universität Bremen als die größte der bremischen Hochschulen einen Erfolgsfaktor in Höhe von 120% auf, während die anderen drei Hochschulen Erfolgsfaktoren in Höhe von 100% aufweisen. In diesem Fall kommt es zu einer Budgetumschichtung zugunsten der Universität Bremen: Sie gewinnt bezogen auf den leistungsbezogen vergebenen Budgetanteil 4,6% hinzu, während die anderen Hochschulen jeweils Verluste in Höhe von 14,5% zu verzeichnen haben.
- Im Szenario B weist eine der kleineren bremischen Hochschulen, nämlich die Hochschule Bremerhaven, einen Erfolgsfaktor in Höhe von 120% auf, während die Erfolgsfaktoren der anderen drei Hochschulen bei 100% liegen. In diesem Fall kommt es zu einer Budgetumschichtung zugunsten der Hochschule Bremerhaven. Allerdings liegt der Zuwachs bezogen auf den leistungsbezogen vergebenen Budgetanteil nicht – wie bei der Universität Bremen – bei 4,6%, sondern bei 15,7%. Demgegenüber fallen die Verluste der anderen Hochschulen weitaus geringer aus und liegen bei 1,1%.

Die Anwendung des Anpassungsfaktors führt also dazu, dass kleinere Hochschulen größere Gewinnchancen haben. Der Grund hierfür liegt darin, dass bei einem unterdurchschnittlichen Erfolgsfaktor einer großen Hochschule mehr Mittel freiwerden, die dann zur Verteilung an die anderen – kleineren – Hochschulen zu Verfügung stehen als bei einem unterdurchschnittlichen Erfolgsfaktor einer kleinen Hochschule. Gleichzeitig haben sie aber auch ein höheres Verlustrisiko als große Hochschulen, da sie bei unterdurchschnittlichem Erfolgsfaktor bezogen auf ihr Budget größere Anteile

abführen müssen, um den Zugewinn der größeren Hochschule zu finanzieren. Dieser Effekt fällt insbesondere deswegen ins Gewicht, weil sich die Größenverhältnisse der einbezogenen Hochschulen in extremen Maße unterscheiden: Die staatlichen Zuschüsse der Universität Bremen übersteigen die der Hochschule Bremerhaven um mehr als das Zehnfache.

Auch bei diesem Problem besteht die probate Lösung darin, die Anwendung des Anpassungsfaktors zu vermeiden, und zwar sowohl in dem Fall, dass die Erfolgsfaktoren aller Hochschulen im Durchschnitt über eins liegen als auch für die Fall, dass sie unter eins liegen (der letztgenannte Fall ist in den bisherigen Vergaberunden noch nicht aufgetreten). Ein Ausgleichen des beschriebenen Effektes über hochschulspezifische Gewichtungsfaktoren kommt nicht in Betracht, da er nur bei bestimmten Verteilungsszenarien auftritt – nämlich wenn die Erfolgsfaktoren aller Hochschulen im Durchschnitt 100% übersteigen – und erscheint auch aufgrund der weiter oben mit Bezug auf die Anreizwirksamkeit beschriebenen Probleme der wettbewerblichen Ausrichtung des Verfahrens nicht sinnvoll.

Empfehlung

Es wird empfohlen, das Element der Budgetanpassung möglichst vollständig aufzugeben. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, zusätzliche zentrale Mittel bereitzustellen, die ggf. für eine Aufstockung des Leistungsbudgets verwendet werden können. Diese zusätzlich bereitgestellten Mittel sollten nur in dem Maße in das Leistungsbudget eingehen, als es zur Befriedigung der aus der formelgebundenen Mittelvergabe resultierenden Budgetansprüche der Hochschulen erforderlich ist. Ggf. überschüssige Mittel (die auch aus der – allerdings eher unwahrscheinlichen – Konstellation resultieren könnten, dass die Erfolgsfaktoren der Hochschulen im Durchschnitt unter eins liegen) können zur Bildung einer Reserve für den Fall verwendet werden, dass es in einem der folgenden Jahre zu einer substantiellen Überschreitung des Leistungsbudgets kommt.

4.4 Vergleichbarkeit der Leistungen der einzelnen Hochschulen

4.4.1 Mitbestimmung bei der Wahl der Indikatoren

Definition und Begründung

Durch die den Hochschulen eingeräumte Möglichkeit, zwei der Indikatoren für die formelgebundene Mittelvergabe sowie die Gewichtungen aller verwendeten Indikatoren mit bestimmen zu können, soll sichergestellt werden, dass die Leistungen der vier bremischen Hochschulen trotz der zwischen ihnen hinsichtlich Hochschulart und Größe bestehenden Unterschiede vergleichbar sind. Die Hochschulen verfügen damit über die Möglichkeit, insbesondere solche Indikatoren für ihre Mittelbemessung vorzuschlagen, die ihr Profil in geeigneter Weise abbilden und auch für die Erzielung interner Steuerungszwecke sinnvoll verwendbar sind. Abgesehen von dem in Hamburg bis 2004 verwendeten Modell findet sich eine solche Option in keinem anderen in Deutschland verwendeten Verfahren.

Hochschulsicht

Die bremischen Hochschulen begrüßen zwar die Möglichkeit, einen Teil der Indikatoren der formelgebundenen Mittelvergabe mit bestimmen zu können, halten sie aber

nicht für ausreichend, um die beabsichtigte Vergleichbarkeit der Hochschulen bzw. Hochschularten herzustellen. Mit der derzeitigen Handhabung des Verfahrens sei nicht gewährleistet, dass die hochschulindividuell einbezogenen Indikatoren tatsächlich qualitativ gleichwertig seien, was für eine wettbewerblich orientierte Mittelverteilung als Voraussetzung angesehen werden müsse. Zweifel werden hier v.a. mit Blick auf den Indikator „Anteil der Studiengänge mit Credit Points“ angemeldet.

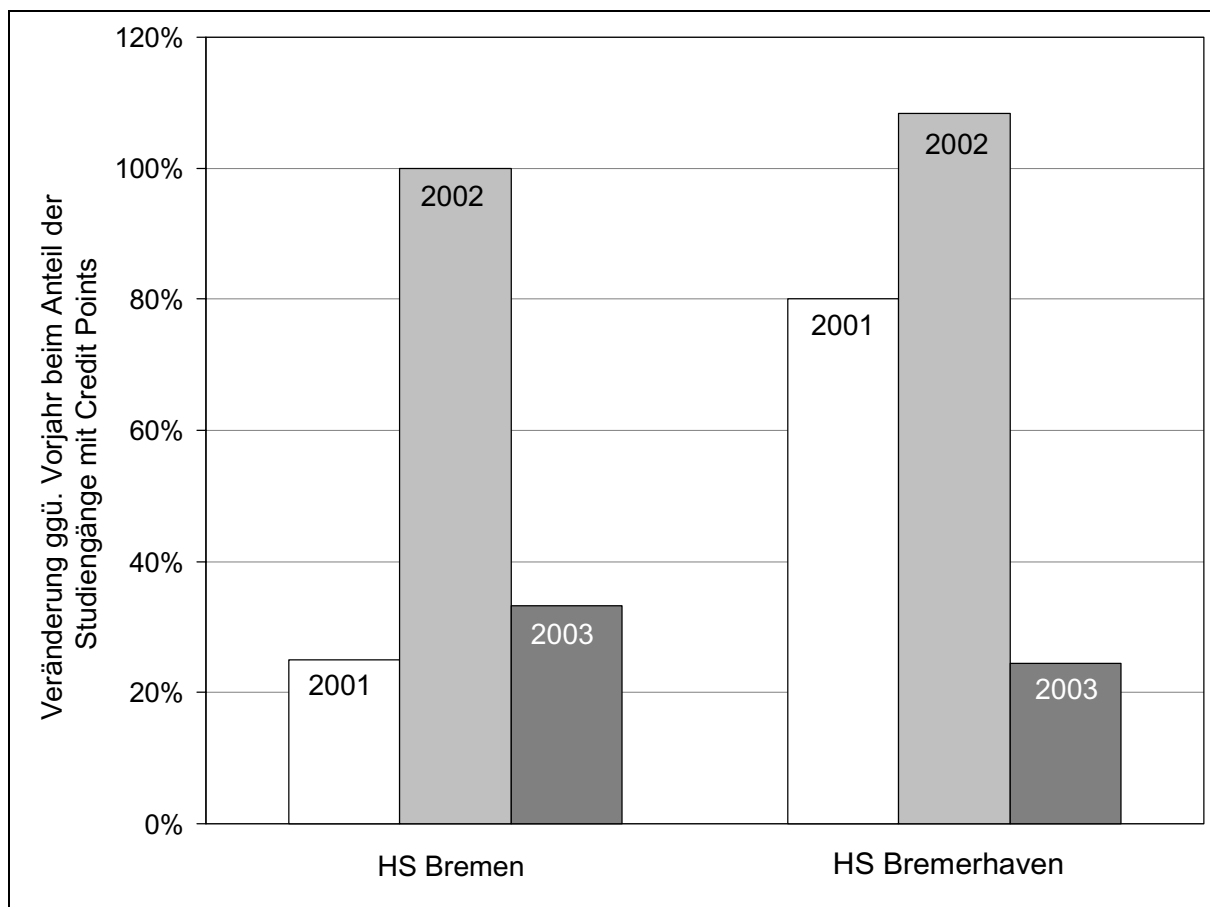
Beurteilung

Für die Wahl bestimmter Indikatoren sowie der Indikatorgewichtungen sind mutmaßlich zwei Motive handlungsleitend: Zum einen inhaltliche Erwägungen (welche Indikatoren bilden das Profil der Hochschule ab und sind auch für die Erzielung interner Steuerungseffekte sinnvoll?), zum anderen aber auch taktische Motive (Mit welchen Indikatoren kann die Budgetzuweisung maximiert werden?). In seiner gegenwärtigen Form verleitet das Verfahren dazu, taktischen Motiven den Vorzug vor inhaltlichen Erwägungen zu geben und v.a. solche Indikatoren einzubeziehen, die möglichst leicht beeinflussbar sind und bei denen zumindest kurzfristig ein hohes Steigerungspotential besteht. Dies zeigt sich besonders deutlich an dem Indikator „Anteil der Studiengänge mit Credit Points“, der von den beiden Fachhochschulen verwendet wird. Es handelt sich dabei um einen Parameter, der nur für eine begrenzte Zeitperiode sinnvoll verwendet werden kann, bei dem innerhalb dieser Periode jedoch hohe Steigerungsraten erzielt werden können. Dies wird in Abbildung 4.2 deutlich: Die beiden Fachhochschulen konnten bei dem Anteil der Studiengänge mit Credit Points seit dem Jahr 2000 jährliche Steigerungsraten vom mehr als 20% erzielen und erreichten im Jahr 2002 sogar Zuwächse um 100% bzw. 108%. Bei keinem anderen Indikator werden auch nur annähernd Leistungssteigerungen in dieser Größenordnung erzielt. Gleichzeitig ist festzustellen, dass diese Zuwachsraten nur für eine begrenzte Zeit erreicht werden können: Bei beiden Hochschulen zeigt sich 2003 bereits eine abnehmende Tendenz, und die Hochschule Bremerhaven kann keine substantiellen Steigerungsraten mehr erzielen, da sie bereits mehr als 90% ihrer Studiengänge mit Credit Points versehen hat. Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Einführung von Credit Points die Hochschulen vor deutlich geringere Herausforderungen stellt als z.B. die Steigerung des Drittmittelvolumens oder der Zahl der Absolventen im gleichen Zeitraum und in vergleichbarer Größenordnung.

Das Problem der Vereinbarung qualitativ nicht gleichwertiger Indikatoren lässt sich durch eine stärkere Reglementierung lösen. Vorstellbar wären etwa die folgenden Maßnahmen:

- Einführung einer Verpflichtung, einmal gewählte Indikatoren für einen Mindestzeitraum (z.B. sechs Jahre) beizubehalten
- Verwendung der gleichen Zahl an Indikatoren je Hochschule (derzeit verwendet die Hochschule Bremerhaven lediglich vier Indikatoren, die anderen Hochschulen hingegen fünf Indikatoren)
- Einführung eines Maximalgewichts für hochschulindividuell vereinbarte Indikatoren (z.B. 15%)
- Einschränkung der von den Hochschulen mit zu bestimmenden Indikatoren von derzeit zwei auf einen Indikator
- Verwendung gleicher Indikatoren und Gewichtungen für alle Hochschulen einer Hochschulart

Abbildung 4.2: Veränderungen gegenüber dem Vorjahr beim Indikator „Anteil der Studiengänge mit Credit Points“ bei den bremischen Fachhochschulen



- Abstimmung der je Hochschule einzubeziehenden Indikatoren in einem gemeinsamen Diskussionsprozess mit allen Hochschulen
- Prüfung der Gleichwertigkeit der Indikatoren durch die Senatorische Behörde

Insbesondere die ersten drei genannten Maßnahmen erscheinen geeignet, den Einfluss taktischer Erwägungen bei der Benennung hochschulindividueller Indikatoren einzugrenzen und die Vergleichbarkeit zwischen den Hochschulen zu erhöhen:

- Durch die Verpflichtung, einmal gewählte Indikatoren für eine Mindestlaufzeit beizubehalten, werden Kennzahlen, die nur ein kurzfristiges Steigerungspotential zulassen, für die formelgebundene Mittelvergabe unattraktiv.
- Die Verwendung der gleichen Indikatorzahl an allen Hochschulen lässt erwarten, dass die Effekte einzelner Indikatoren in höherem Maße ausgewogen werden und die Vergleichbarkeit auf Ebene der Indexwerte zwischen den Hochschulen gefördert wird. Je weniger Indikatoren eine Hochschule verwendet, desto stärker schlagen Veränderungsdaten einzelner Indikatoren auf das Gesamtergebnis durch.
- Die Einführung eines Maximalgewichts für individuell vereinbarte Indikatoren ergänzt die erstgenannte Maßnahme und verhindert, dass die Erzielung von Leistungssteigerungen bei hochschulindividuellen Indikatoren – die u.U. nur eingeschränkt mit den individuellen Indikatoren der anderen Hochschulen vereinbar sind – zu budgetdeterminierenden Effekten führt.

Bei einer Umsetzung dieser Maßnahmen kann von einer Einschränkung der frei wählbaren Indikatoren auf einen Indikator (Vorschlag Hochschule Bremerhaven) sowie von der Verwendung gleicher Indikatoren und Gewichtungen für alle Hochschulen einer Hochschulart (Vorschlag Universität Bremen) abgesehen werden, da sie keinen erkennbaren Mehrgewinn bringen. Die Einführung eines Abstimmungsprozesses zwischen den Hochschulen würde ebenfalls ein Korrektiv darstellen, jedoch zu einer Erhöhung des mit der formelgebundenen Mittelvergabe einhergehenden Aufwandes führen und möglicherweise inhaltlich von der Universität Bremen als der größten der vier bremischen Hochschulen dominiert werden. Eine weitere Option stellt die Prüfung der Gleichwertigkeit der je Hochschule vorgeschlagenen Indikatoren durch den Senator für Bildung und Wissenschaft dar. Allerdings stellt sich hier die Frage, anhand welcher Kriterien die qualitative Gleichwertigkeit der Indikatoren geprüft werden soll. Die Etablierung eines Regelwerkes wie oben vorgeschlagen erscheint hier praktikabler, auch um die den Hochschulen gewährten Entscheidungsfreiräume nicht durch möglicherweise schwer transparent darstellbare Auswahlentscheidungen zu begrenzen.

Empfehlung

Es wird empfohlen, die bisherigen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Hochschulen bei der Auswahl von zwei der fünf Indikatoren sowie der Gewichtungen aller Indikatoren im bisherigen Umfang beizubehalten. Zur Vermeidung taktisch motivierten Wahlverhaltens wird weiterhin die Einführung der folgenden Regeln empfohlen:

- Einmal gewählte Indikatoren sind i.d.R. für mindestens sechs Jahre beizubehalten. In begründeten Ausnahmefällen sind Abweichungen hiervon in gegenseitigem Einvernehmen zwischen dem Senator für Bildung und Wissenschaft und der jeweiligen Hochschule möglich.
- Für jede Hochschule sind fünf Indikatoren zu verwenden.
- Individuell vereinbarte Indikatoren können zu max. 15% gewichtet werden.

4.4.2 Verwendung relativer Leistungsdaten

Definition und Begründung

Die Verwendung relativer Werte bildet – neben der Mitbestimmungsmöglichkeit bei der Wahl der Indikatoren – das zweite der beiden Kernelemente des Bremer Modells, durch die eine Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen Hochschulen und Hochschularten ermöglicht werden soll. Während eine Verwendung von Absolutwerten aufgrund der geringen Anzahl der Hochschulen sowie der hochschulartspezifischen Unterschiede offensichtlich nicht in Betracht kommt, wird bei der Budgetierung aufgrund von Leistungsveränderungen davon ausgegangen, dass es auf dieser Ebene zu einer Egalisierung dieser hochschulartspezifischen Unterschiede kommt. Auch wenn sich z.B. die absolute Höhe des Drittmittelvolumens je nach Hochschulart deutlich unterscheidet und von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst wird, wird dennoch angenommen, dass eine Steigerung des Volumens für Hochschulen aller Hochschularten in gleichem Maße erreichbar ist. Die Einbeziehung von Veränderungswerten in Verfahren formelgebundener Mittelvergabe findet sich – neben dem bis 2004 verwendeten Hamburger Verfahren – nur noch in einem weiteren staatlichen Modell, nämlich in Baden-Württemberg.

Hochschulsicht

Nach Auffassung der bremischen Hochschulen ist die Verwendung relativer Werte nur bedingt geeignet, eine Vergleichbarkeit zwischen den Hochschulen herzustellen:

- Als Hauptproblem erweise sich, dass die Hochschulen bei den einzelnen Indikatoren über unterschiedliche Ausgangsniveaus verfügten und Leistungssteigerungen daher in unterschiedlichem Maße erreichbar seien (z.B. beim Anteil der Studiengänge mit Credit Points an der Hochschule Bremerhaven verglichen etwa mit dem Indikator für Promotionen an der Universität Bremen).
- Weiterhin seien die von den Indikatoren abgebildeten Leistungsbereiche unabhängig vom Ausgangsniveau in unterschiedlichem Maße (d.h. eher leicht oder schwer) durch die Hochschule beeinflussbar (vgl. eben genanntes Beispiel).
- Schließlich weisen die Hochschulen darauf hin, dass je nach Leistungsbereich unbegrenzte Steigerungsraten nicht immer sinnvoll seien, so etwa bei dem Anteil ausländischer Studierender. Im Formelmodell werde jedoch – unabhängig von gesetzten Zielwerten – jede Leistungssteigerung vergütet.

Beurteilung

Die von den Hochschulen beschriebenen Probleme bei der Verwendung relativer Werte anstelle von Absolutwerten – ungleiche Ausgangsniveaus je Indikator, unterschiedliche Beeinflussbarkeit je nach Hochschulart, Frage normativ gesetzter Obergrenzen für Leistungssteigerungen – sind zutreffend und können durch eine wie unter 4.4.1 vorgeschlagene stärkere Normierung bei der Indikatorenauswahl und -gewichtung zwar gemindert, aber nicht gänzlich vermieden werden. Eine grundsätzliche Alternative zur Verwendung von relativen Werten wird – auch von den Hochschulen – nicht gesehen. Mit Blick auf das Vorliegen unterschiedlicher Ausgangsniveaus stellt sich die Frage, ob eine Komponente in das Modell aufgenommen werden sollte, die den Leistungsstand einer Hochschule je Indikator mit bundesdurchschnittlichen oder zumindest länderübergreifenden Vergleichswerten in Beziehung setzt. Im Rahmen einer solchen zusätzlich zur Zielerreichung bzw. Zielverfolgung zu sehenden Komponente könnte honoriert werden, inwieweit bspw. die Drittmittelausgaben einer Hochschule im Vergleich zu den bundesdurchschnittlichen Drittmittelausgaben der Hochschulen dieser Hochschulart über- oder unterdurchschnittlich ausfallen. Mit einer solchen Komponente würde das absolute Leistungsniveau einer Hochschule gewürdigt und die im Modell angelegte ausschließliche Fixierung auf Leistungssteigerungen durchbrochen. Allerdings würde eine solche Erweiterung des Modells auch Probleme mit sich bringen:

- Bei der Verwendung bundesdurchschnittlicher Werte stellt sich die Frage, inwieweit als zusätzlicher Aspekt die Ausstattung der Hochschulen berücksichtigt werden muss, da angesichts der bestehenden Ausstattungsunterschiede zwischen den Bundesländern reine Leistungsvergleiche nicht sinnvoll ange stellt werden können. Entsprechende – allerdings nicht für alle Bundesländer verfügbare – Daten könnten den Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichen (AKL) der HIS entnommen werden.
- Bei der Verwendung bundesdurchschnittlicher oder von AKL-Daten ist ein erheblicher Zeitverzug (ca. zwei bis drei Jahre) in Kauf zu nehmen.

- Die Zahl der für die formelgebundene Mittelvergabe verwendbaren Indikatoren wird eingeschränkt, da nicht für alle in den Kontrakten bzw. im jetzigen Formelmodell verwendeten Kennzahlen bundesdurchschnittliche bzw. AKL-Vergleichszahlen verfügbar sind (z.B. für die Regelzeitquote bei bundesdurchschnittlichen Daten oder den Anteil ausländischer Studierender bei Daten aus den Ausstattungsvergleichen).
- Die Einbeziehung von externen Vergleichsdaten erhöht schließlich den administrativen Aufwand sowie die Modellkomplexität. Bei der Aufnahme einer solchen Komponente sollte daher überlegt werden, inwieweit z.B. die Komponente Zielverfolgung entfallen kann (vgl. Abschnitt 4.6).

Zur Frage der Setzung normativer Obergrenzen für Leistungssteigerungen wird in Abschnitt 4.5.2 ein Lösungsvorschlag vorgelegt.

Empfehlung

Die Verwendung relativer Werte anstelle von Absolutwerten kann das Problem der mangelnden Vergleichbarkeit der verschiedenen Hochschulen bzw. Hochschularten nur in begrenztem Maße lösen. Zur Behandlung des Problems unterschiedlicher Ausgangsniveaus sowie des aus der Verwendung von relativen Werten resultierenden Steigerungsautomatismus wurde mit der Einbeziehung einer auf bundes- bzw. landesdurchschnittliche Vergleichswerte ausgerichteten Modellkomponente ein zumindest theoretisch möglicher Lösungsvorschlag präsentiert. Angesichts der damit verbundenen Nachteile – Erhöhung des administrativen Aufwandes, mangelnde Aktualität der Vergleichsdaten, Einschränkung bei der Auswahl verwendbarer Indikatoren – kann die Einbeziehung bundes- bzw. landesdurchschnittlicher Vergleichswerte jedoch nicht empfohlen werden.

4.5 Indikatorenset

4.5.1 Fest vorgegebene Indikatoren

Definition und Begründung

Drei der maximal fünf je Hochschule zu verwendenden Indikatoren werden vom Senator für Bildung und Wissenschaft vorgegeben: Die Regelzeitquote, die Zahl der Absolventen und die Höhe der Drittmittelausgaben.

- *Regelzeitquote.* Die Regelzeitquote ist definiert als der Anteil der Studierenden in der Regelstudienzeit an allen Studierenden und geht bei den beiden Fachhochschulen mit einer Gewichtung von jeweils 30%, bei der Hochschule für Künste mit einer Gewichtung von 25% und bei der Universität Bremen mit einer Gewichtung von acht Prozent in die formelgebundene Mittelvergabe ein. Die Regelstudienzeitquote bringt zum Ausdruck, welcher Anteil der Studierenden nach Ablauf der Regelstudienzeit noch an der Hochschule immatrikuliert ist. Ihre Verwendung entspricht insbesondere dem Ziel, die Studiendauer zu verkürzen und die Studierenden schneller zum Erfolg zu führen. Im Unterschied zu dem Indikator „Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit“, wie er in den meisten Mittelvergabemodellen der anderen Bundesländer verwendet wird, honoriert dieser Indikator nicht die absolute Höhe der Nachfrage nach Studienplätzen (wenn auch eine Steigerung der Nachfrage kurzfristig die Regelzeitquote erhöht), sondern die erfolgreiche Betreuung der Studierenden.

- *Zahl der Absolventen.* Die Zahl der Absolventen geht bei der Universität Bremen mit 33% in die formelgebundene Mittelvergabe ein, bei der Hochschule für Künste zu 25% und bei den beiden Fachhochschulen jeweils zu 20%. Mit diesem Indikator wird zum einen dem Ziel entsprochen, einen möglichst großen Anteil der Studierenden zum erfolgreichen Studienabschluss zu führen. Neben dem Studienerfolg wird zum anderen aber auch die Nachfrage nach Studienplätzen honoriert: Je besser es einer Hochschule gelingt, ihre Kapazitäten auszulasten und Studienanfänger anzuziehen, desto höher ist die potentielle Zahl der Absolventen. Die Einbeziehung des Studienerfolgs in Form von Absolventenzahlen erfolgt auch in den Mittelvergabemodellen der meisten anderen Bundesländer, wobei teilweise eine Gewichtung nach Studienzeiten vorgenommen wird (vgl. Leszczensky & Orr 2004).
- *Drittmittelausgaben.* Mit dem Indikator für Drittmittelausgaben wird den beiden vorgenannten lehrorientierten Pflichtindikatoren ein forschungsorientierter Parameter an die Seite gestellt. Bei der Universität Bremen gehen die Drittmittelausgaben zu 33% in die formelgebundene Mittelvergabe ein, bei der Hochschule für Künste zu 25%, bei der Hochschule Bremerhaven zu 20% und bei der Hochschule Bremen zu zehn Prozent. Der Umfang eingeworbener Drittmittel lässt sich insofern als Nachfragegröße interpretieren, als mit der Einwerbung von Drittmitteln auf Antragsgrundlage (z.B. bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft) oder im Rahmen von Auftragsforschung (z.B. der Industrie) einer „Nachfrage“ seitens der Wissenschaft, Wirtschaft und anderer Bereiche der Gesellschaft entsprochen wird. Mit diesem Indikator wird ein Anreiz gesetzt, sich im Rahmen der Forschungsplanung und -entwicklung den gesellschaftlichen Interessen zu öffnen und darüber auch zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen. Indikatoren für Drittmittel werden in den Vergabeverfahren nahezu aller Bundesländer eingesetzt und sind der dominierende Parameter für Forschungsleistungen.

Hochschulsicht

Die bremischen Hochschulen haben bei keinem der drei fest vorgegebenen Indikatoren inhaltliche Einwände. Mit Blick auf die Indikator konstruktion bzw. -abgrenzung werden die folgenden Einwände geäußert:

- Die Universität Bremen weist darauf hin, dass auf staatliche Veranlassung an der Universität Bremen Professuren abgebaut werden, während an den Fachhochschulen ein Ausbau erfolgt. Mit Blick auf die Indikatoren für Absolventen und für Drittmittel resultiere daraus ein Nachteil für die Universität, da sie zunächst einmal die aus dem Wegfall von Stellen resultierenden Leistungsverluste ausgleichen müsse, während für die Fachhochschulen Leistungssteigerungen schon aufgrund der zusätzlich zur Verfügung gestellten Ressourcen leichter erzielbar seien. Die angesprochenen Indikatoren sollten daher zukünftig anhand der Personalzahlen normiert werden (z.B. Drittmittel pro Professor).
- Die Hochschule für Künste berichtet, dass sie aufgrund ihrer geringen Größe starke Schwankungen bei den Indikatoren für Absolventen und Drittmittel zu verzeichnen habe. Für den Indikator Absolventenzahlen sei relevant, dass von Jahr zu Jahr je nach Bewerberlage deutliche Schwankungen bei der Zahl der Studienanfänger bestünden, was sich mit zeitlicher Verzögerung jeweils in

den Absolventendaten niederschlage. Im Bereich der Drittmittel genüge bereits das Auslaufen bzw. die Neuaufnahme eines einzigen umfangreicheren Drittmittelprojektes, um erhebliche Schwankungen des Drittmittelvolumens hervorzurufen.

Beurteilung

Der von der Universität Bremen vorgetragene Einwand ist plausibel: Durch die Ressourcenverlagerung von der Universität zu den Fachhochschulen entsteht für sie ein Wettbewerbsnachteil. Dies gilt insbesondere für die Indikatoren „Anzahl der Absolventen“ und „Drittmittelausgaben“, da diese maßgeblich von der Zahl der an der jeweiligen Einrichtung tätigen Professoren abhängig sind. Dem Ziel der leistungsbezogenen Mittelvergabe – durch die Honorierung von Leistungssteigerungen bzw. die Sanktionierung von Leistungsminderungen Anreize zu setzen – wird damit entgegengehandelt, da diese gleiche Chancen der Akteure auf die Erreichung von Leistungssteigerungen voraussetzt.³ Die Zahl der Absolventen sowie die Höhe der Drittmittelausgaben sollten daher zukünftig am jeweils an der Hochschule beschäftigten Personal normiert werden: Die Drittmittel an der Zahl der Professoren, die Zahl der Absolventen an der Zahl des wissenschaftlichen Personals (da neben den Professoren auch das weitere wissenschaftliche Personal in die Lehre eingebunden ist).

Bei der Verwendung von Absolventenzahlen in formelgebundenen Zuweisungsverfahren muss zukünftig außerdem der Umstellung auf Bachelor- und Master-Abschlüsse Rechnung getragen werden. Grundsätzlich stellt sich hier zunächst das Problem der Bevorteilung von Hochschulen mit einem vergleichsweise höheren Anteil an Master-Studiengängen, da zum einen der Durchlauf in Master-Programmen aufgrund der geringeren RSZ höher ist als in Bachelor-Studiengängen und – mutmaßlich – auch die Erfolgsquote in Master-Programmen höher ausfallen wird als in Bachelor-Programmen (da der Zugang zu Master-Programmen in höherem Maße selektiv ist). Für das in Bremen verwendete Formelmodell ist diese Problematik allerdings nur in geringem Maße relevant, da nicht Absolutwerte, sondern Leistungsveränderungen budgetiert werden: Nach erfolgter Umstellung wirken sich unterschiedliche Bachelor-/Master-Strukturen an den Hochschulen daher (anders als bei der Verwendung von Absolutwerten) nicht negativ aus. Ein Problem ist allenfalls darin zu sehen, dass in der Übergangszeit ein Fehlanreiz zur vorrangigen Einrichtung von Masterstudiengängen gesetzt werden könnte, weil daraus in der Übergangszeit höhere Steigerungsraten erzielt werden könnten.

Dafür erzeugt die Budgetierung von Leistungsveränderungen für die Übergangszeit aber ein neues Problem: Die Zahl der Absolventen wird insgesamt ansteigen, weil zwei Abschlussarten (Bachelor/Master) an die Stelle der – im Wesentlichen – einen alten Abschlussart (Diplom) treten. Dieser Anstieg ist allein umstellungsbedingt und für sich genommen nicht Ausdruck gestiegener Erfolgsquoten der Hochschulen. Die Interpretation dieses Effektes als Leistungssteigerung im Rahmen der formelgebundenen

³ Anders stellt sich die Situation dar, wenn sich die oben angesprochene Ressourcenverlagerung ausschließlich auf Professorenstellen bezieht und sich die Hochschulen die Ausstattung dieser Professorenstellen durch die formelgebundene Mittelvergabe erst „verdienen“ sollen. In diesem Falle müssten die ungleichen Ausgangsvoraussetzungen für die formelgebundene Mittelvergabe allerdings transparent gemacht werden. Vor dem Hintergrund der Anbindung an das Kontraktmanagement sowie der oben dargelegten Anreizproblematik erscheint aber ein Vorgehen zweckmäßiger, bei dem der Ausstattungsaspekt bereits bei der Ressourcenverlagerung berücksichtigt und eine Verzerrung der formelgebundenen Mittelvergabe vermieden wird.

denen Mittelvergabe ist daher inadäquat und zudem hinsichtlich der budgetären Auswirkungen problematisch, weil sie zu einer künstlichen Überhöhung der Erfolgsquote führt. Folgende Vorgehensweisen kommen zur Behandlung dieses Problems in Betracht:

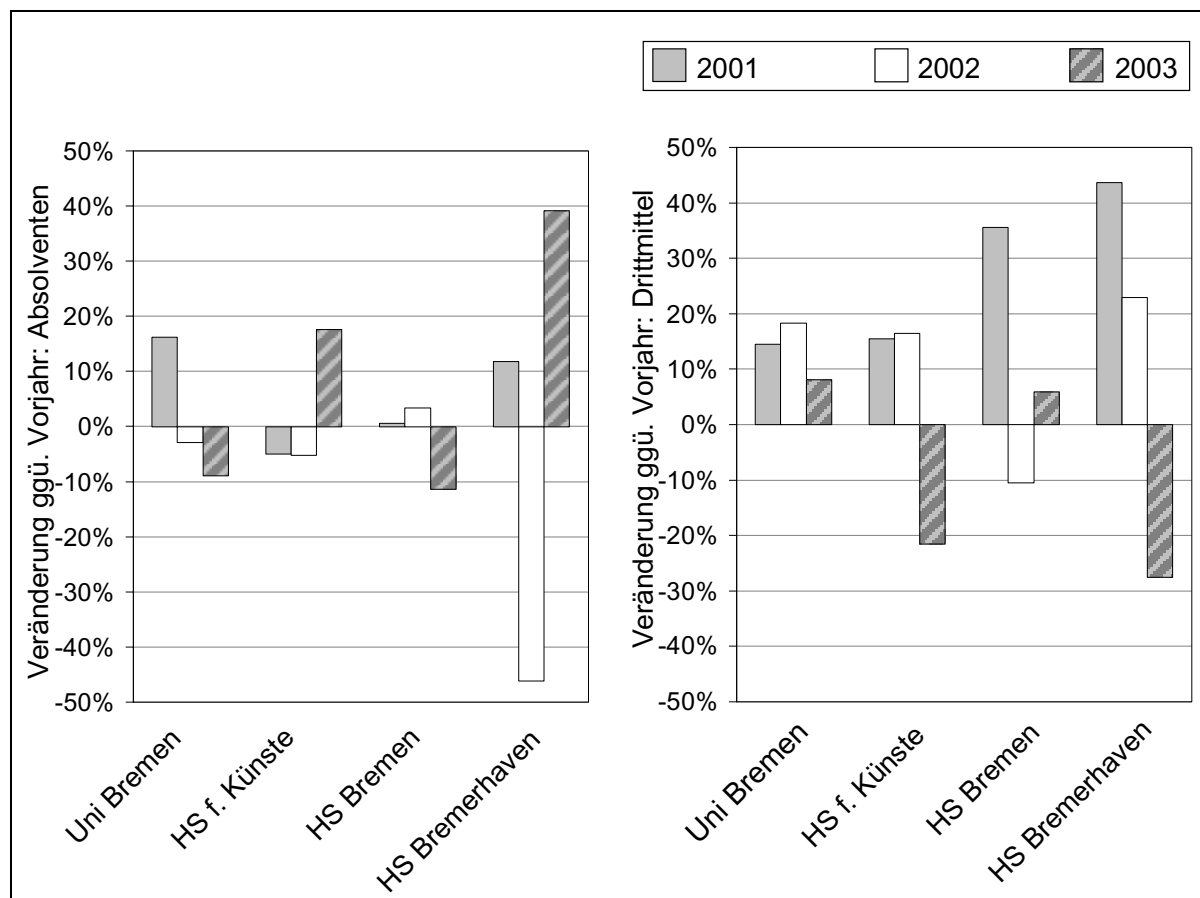
- In der Übergangszeit werden die Absolventenzahlen abschlusspezifisch mit der jeweiligen RSZ gewichtet: Mit dem geringsten Gewicht gehen Masterabschlüsse in die Mittelverteilung ein, mit dem höchsten Gewicht Diplomabschlüsse. Der Effekt des allgemeinen Anstiegs der Absolventenzahlen würde dadurch vermieden, ebenso die Bevorteilung von Hochschulen mit einem relativ höheren Anteil an Master-Studiengängen. Vorzugsweise sollten über alle Hochschulen hinweg einheitliche Gewichtungsfaktoren verwendet werden. Für den Fall, dass die Regelstudienzeiten für Bachelor- und Master-Programme über die Hochschulen hinweg allzu deutlich variieren, könnten auch spezifische Gewichtungsfaktoren je Hochschule festgesetzt werden. Allerdings würde dies die Transparenz des Modells reduzieren und den administrativen Aufwand erhöhen.
- Zumindest in der Übergangszeit werden nur Diplom- und Bachelor-Absolventen gezählt. Dieses Vorgehen basiert auf der Überlegung, dass die Leistungsmenge, die die Hochschulen bisher als Diplom-Absolventen hervorgebracht haben, am ehesten der Leistungsmenge entsprechen müsste, welche die Hochschulen zukünftig als Bachelor-Absolventen hervorbringen sollen. Durch die (vorläufige) Nicht-Berücksichtigung der Master-Absolventen würde das Problem des nicht als Leistungssteigerung zu interpretierenden Anstiegs der Gesamt-Absolventenzahlen im Budgetierungssystem vermieden. Ebenso würde kein Fehlanreiz zu einer möglichst umfangreichen Einrichtung von Masterprogrammen erzeugt, da Master-Absolventen zunächst nicht in die Mittelvergabe eingehen. Nach Abschluss der Umstellungsperiode kann eine Einbeziehung der Master-Absolventen ggf. in Betracht gezogen werden.

Aus dem pragmatischen Gesichtspunkt, die Modellkomplexität auf einem möglichst geringen Niveau zu halten, erscheint die letztgenannte Variante zweckmäßiger.

Die von der Hochschule für Künste eingebrachte Kritik, dass bei den kleineren Hochschulen aufgrund der geringeren Fallzahlen in höherem Maße Schwankungen bei den Absolventen- und Drittmittelzahlen auftreten als bei großen Hochschulen, erscheint ebenfalls nachvollziehbar. Wie Abbildung 4.3 zeigt, machen sich Schwankungen bei den genannten Indikatoren insbesondere bei der Hochschule Bremerhaven bemerkbar: Während die Veränderungsraten gegenüber dem Vorjahr bei der Universität Bremen als größter Hochschule die Marke von 20% nicht überschreiten, liegen die Veränderungsraten bei der Hochschule Bremerhaven fast immer über 20% und erreichen mehrfach sogar 40%. Die Hochschule für Künste selbst ist von Schwankungen dieser Größenordnung allerdings kaum betroffen.

Die zur Behebung dieses Problems übliche Verwendung mehrjähriger Durchschnittswerte kommt aufgrund der speziellen Konstruktion des Modells, das mit Leistungsveränderungen anstelle von Absolutwerten arbeitet, nicht in Betracht. Es stellt sich aber die Frage, ob ein Eingriff wirklich erforderlich ist: Zum einen können Schwankungen auf der Ebene einzelner Indikatoren durch die anderen Indikatoren (z.B. der Regelzeitquote) ausgeglichen werden. Zum anderen bleibt es jeder Hochschule unbenommen, besonders schwankungsanfällige Indikatoren gering zu gewichten und besser geeignete Parameter bei den hochschulindividuellen Indikatoren

Abbildung 4.3: Veränderungen gegenüber dem Vorjahr bei den Indikatoren „Absolventen“ (links) und „Drittmittelausgaben“ (rechts) bei den bremischen Hochschulen



hinzuzuziehen. Ein Eingriff in die Modellkonstruktion zur Lösung dieses Problems wird daher zunächst nicht für erforderlich gehalten.

Empfehlung

Es wird empfohlen, die bisher fest vorgegebenen Indikatoren – Regelzeitquote, Absolventenzahlen und Drittmittelausgaben – weiterhin beizubehalten, allerdings bei den beiden letztgenannten Parametern zukünftig an Professorenzahlen (Drittmittel) bzw. an der Zahl des wissenschaftlichen Personals (Absolventen) normierte Werte zu verwenden (d.h. Drittmittel pro Professor, Absolventen pro wissenschaftlichem Personal). Bei den Absolventen sollten zukünftig nur noch Diplom- und Bachelor-Absolventen einbezogen werden.

4.5.2 Frei wählbare Indikatoren

Definition und Begründung

Wie bereits weiter oben ausgeführt, haben die Hochschulen die Möglichkeit, maximal zwei Indikatoren für die formelgebundene Mittelvergabe selbst mit zu bestimmen. Zur Wahl stehen dabei die in den jeweiligen Kontrakten zwischen Land und Hochschule vereinbarten Kennzahlen. Für die bisherigen beiden Vergaberunden haben sich die Hochschulen für die folgenden Indikatoren entschieden:

- *Anzahl der Promotionen.* Die Zahl der erfolgreich abgeschlossenen Promotionen geht bei der Universität Bremen mit einem Gewicht von 17% in die formelgebundene Mittelvergabe ein. Sie lässt sich mit dem Ziel begründen, Anreize für die Ausbildung und Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses setzen zu wollen. Es handelt sich um einen ergebnisorientierten Indikator, der in nahezu allen derzeit in Deutschland angewandten indikatorgestützten Zuweisungsverfahren angewandt wird, teilweise ergänzt um die Zahl erfolgreich abgeschlossener Habilitationen.
- *Ausländische Studierende.* Der Anteil der ausländischen Studierenden an allen Studierenden wurde von der Universität Bremen (Gewichtung: neun Prozent) und der Hochschule für Künste (Gewichtung: 12,5%) als Indikator für die formelgebundene Mittelvergabe gewählt. Mit diesem Indikator soll ein Anreiz gesetzt werden, die Internationalität in Lehre und Studium zu steigern. Indikatoren für Internationalität in der Lehre werden auch in den Vergabeverfahren anderer Bundesländer eingesetzt (derzeit in sieben von zwölf Bundesländern, die leistungsorientierte Vergabeverfahren praktizieren) und basieren zumeist ebenfalls auf der Zahl der ausländischen Studierenden (z.T. eingegrenzt auf die Studierenden in der RSZ). In Rheinland-Pfalz wird zudem die Zahl der Teilnehmer am Studierendenaustausch im Rahmen des Erasmus-Programms einbezogen.
- *Studierende in Studiengängen mit obligatorischem Auslandssemester.* Der Anteil der Studierenden in Studiengängen mit obligatorischem Auslandssemester an allen Studierenden wird von der Hochschule für Künste (Gewichtung: 12,5%) und der Hochschule Bremen (Gewichtung: 30%) als Indikator für die formelgebundene Mittelvergabe bestimmt. Ähnlich wie der Indikator „Anteil ausländischer Studierender“ entspricht dieser Indikator dem Ziel, die Internationalität in Lehre und Studium zu fördern. Vergleichbare Indikatoren werden in den Mittelvergabemodellen anderer Bundesländer bisher nicht eingesetzt. Der gleichen Intention folgt allerdings der für das thüringische Verfahren vorgesehene Indikator „Zahl der Studierenden im Ausland“ (vgl. Leszczensky & Orr 2004).
- *Studiengänge mit Credit Points.* Der Anteil der Studiengänge mit Credit Points an allen Studiengängen wurde von den beiden Fachhochschulen als hochschulindividueller Indikator gewählt und geht bei diesen Hochschulen mit einer Gewichtung von zehn Prozent (Hochschule Bremen) bzw. 30% (Hochschule Bremerhaven) ein. Mit diesem Indikator wird ein Anreiz gesetzt, die Vorgaben des Bolognaprozesses – Umstellung auf Bachelor- und Master-Abschlüsse, Modularisierung des Studiums, Einführung von Credit Points – zeitnah umzusetzen und damit ebenfalls die Internationalität von Studium und Lehre zu fördern. In den derzeit verwendeten Vergabemodellen anderer Bundesländer findet sich kein Pendant zu diesem Indikator.

Hochschulsicht

Von den Hochschulen werden mit Blick auf diese Indikatoren keine Bedenken oder negativen Erfahrungen berichtet. Eine Ausnahme hiervon stellt der Indikator „Studiengänge mit Credit Points“ dar, dessen Gleichwertigkeit mit den anderen verwendeten Indikatoren insbesondere von der Universität Bremen in Zweifel gezogen wird (vgl. Abschnitt 4.4). Ebenfalls bereits angesprochen wurde das Problem, dass das

Modell keine Neutralisierung der Anreizwirkung bei der Erreichung vereinbarter Zielwerte vorsieht. Während eine Zielüberschreitung bei den meisten einbezogenen Indikatoren unproblematisch bzw. sogar erwünscht ist, stellt sich beim Indikator „Anteil ausländischer Studierender“ die Frage, ob hier jede „Leistungssteigerung“ mit Budgetrelevanz belegt werden sollte.

Beurteilung

Mit Blick auf den Indikator „Anteil der Studiengänge mit Credit Points“ sprechen sowohl inhaltliche Überlegungen wie auch die in Abschnitt 4.4 berichteten Leistungsdaten dafür, dass dieser Parameter als Indikator für eine leistungsbezogene Mittelvergabe ungeeignet und auch in qualitativer Hinsicht nicht mit den anderen verwendeten Indikatoren vergleichbar ist. Die Implementierung eines Regelwerks wie unter 4.4.1 vorgeschlagen sollte geeignet, aber auch ausreichend sein, die Einbeziehung solcher Indikatoren für die Zukunft zu verhindern.

Analog zu den Indikatoren „Absolventenzahlen“ und „Drittmittelausgaben“ sollte künftig auch die Zahl der Promotionen in Normierung an personalbezogenen Größen (Zahl der Professoren) in die formelgebundene Mittelvergabe eingehen, da die unter 4.5.1 vorgetragene Argumentation – die Ressourcenverlagerung von der Universität zu den Fachhochschulen – auch hier zutrifft und für die Universität eine Minderung der Chancen auf die Erzielung von Leistungssteigerungen resultiert.

Mit Bezug auf den Anteil ausländischer Studierender führt der Steigerungsautomatismus, durch den jede Leistungssteigerung unabhängig von vereinbarten Zielwerten finanziell honoriert wird, offensichtlich zu Fehlanreizen. Es stellt sich daher die Frage, ob bei Indikatoren wie dem Anteil der ausländischen Studierenden eine maximale Obergrenze gesetzt werden sollte, ab deren Erreichen automatisch keine finanzielle Honorierung mehr stattfindet. Eine solche Regelung wäre mit der Modellarchitektur nicht unvereinbar. Für den Fall, dass sich eine Hochschule bereits in der Nähe dieses oberen Limits befindet, ist sie zur Verwendung dieses Indikators für die formelgebundene Mittelvergabe nicht mehr verpflichtet, da es sich um einen der hochschulindividuell wählbaren Indikatoren handelt.

Empfehlung

Wie bereits unter 4.4.1 empfohlen, sollte ein Regelwerk zur Bestimmung der hochschulindividuellen Indikatoren eingeführt werden, um allzu große Ungleichheiten bei den jeweils gewählten Indikatoren zu vermeiden. Mit Blick auf den Indikator „Anteil der ausländischen Studierenden an allen Studierenden“ wird empfohlen, im Rahmen der Kontraktverhandlungen jeweils hochschulindividuell eine Obergrenze festzusetzen, ab der die Budgetwirksamkeit erlischt. Zur präziseren Anreizwirkung sollten zudem nur Studierende in der RSZ einbezogen werden. Der Indikator für Promotionen sollte – analog zu dem Indikator für Drittmittelausgaben – zukünftig an der Zahl der Professoren normiert werden.

4.5.3 Einbeziehung eines Indikators für Absolventenverbleib

Definition und Begründung

Mit der Forderung nach Indikatoren für den beruflichen Verbleib von Hochschulabsolventen verbindet sich das Anliegen, neben der quantitativen Dimension der Leis-

tungserbringung, die durch Indikatoren wie bspw. Studierenden- und Absolventenzahlen erfasst wird, in verstärktem Maße die qualitative Seite der Hochschulausbildung messbar zu machen und Anreize für die Entwicklung und Steigerung der Lehr- und Betreuungsqualität zu setzen. Dabei sind zwei Aspekte zu unterscheiden: zum einen die Aufnahme der Absolventen in den Arbeitsmarkt nach Studienabschluss, zum anderen die berufliche Entwicklung der Absolventen in den ersten Jahren der Berufstätigkeit. Die Erfassung des beruflichen Verbleibs sowie der Entwicklung von Absolventen ist an den Hochschulen erst im Aufbau. Für die Verwendung als Indikatoren in Mittelverteilungsmodellen auf der Ebene Land-Hochschulen sind daher derzeit die Voraussetzungen nicht gegeben.

Hochschulsicht

Die Aufnahme eines Indikators für Absolventenverbleib wird zwar von allen Hochschulen grundsätzlich befürwortet. Die Voraussetzungen für den praktischen Einsatz eines solchen Parameters sind jedoch auch an den beiden Fachhochschulen – die diese Forderung erhoben haben – derzeit nicht gegeben.

Beurteilung

Die Entwicklung von Indikatoren für Absolventenverbleib bzw. für die berufliche Entwicklung von Absolventen dürfte insbesondere angesichts der bevorstehenden Einführung von Studiengebühren sowie der Relevanz von Qualitätskriterien für die Re-Akkreditierung für die Zukunft von großer Bedeutung sein. Angesichts der bisher verfügbaren Datengrundlagen ist die Diskussion um die Aufnahme eines solchen Indikators im Rahmen der Weiterentwicklung des bremischen Formelmodells aber verfrüht. Zudem stellt sich die Frage, inwieweit mit Blick auf die erhebliche zeitliche Differenz zwischen Leistungserbringung und Relevanz für die Mittelvergabe (mindestens fünf Jahre) Anreizeffekte von einem solchen Indikator erwartet werden können. Die Entwicklung entsprechender Erhebungs- und Datenbestandshaltungsinstrumente könnte ggf. Gegenstand eines eigenen Projektes sein.

Empfehlung

Die Einbeziehung eines Indikators für Absolventenverbleib ist grundsätzlich sinnvoll, aber kurzfristig nicht durchführbar und könnte ggf. Gegenstand eines eigenen Projektes sein.

4.6 Zielverfolgung und Zielerreichung

Definition und Begründung

Die Verwendung von zwei separaten Komponenten für Zielverfolgung und Zielerreichung dient vorrangig dazu, den Anschluss der formelgebundenen Mittelzuweisung an die Kontrakte herzustellen:

- Die Zielverfolgung bezeichnet den über alle Indikatoren aggregierten Abstand der in den Kontrakten vereinbarten Zielwerte zu dem in den drei Vorjahren (Durchschnitt) bereits erreichten Leistungsstand. Mit der Zielverfolgung sollen die Hochschulen dazu motiviert werden, sich möglichst ehrgeizige Ziele zu setzen: Je stärker die gesetzten Zielwerte das bereits erreichte Leistungsni-

veau übersteigen, desto höher ist der Indexwert für Zielverfolgung, der als eine von zwei Komponenten den Erfolgsfaktor einer Hochschule und damit ihren Anspruch aus dem Leistungsbudget begründet.

- Die Zielerreichung bezieht sich auf das über alle Indikatoren aggregierte Ausmaß, in dem die für das Vorjahr gesetzten Leistungsziele über- oder unterschritten wurden. Damit wird eine Ex Post-Komponente in die Mittelvergabe eingeführt: Die Zielerreichung fällt umso höher aus, je stärker die im Vorjahr gesetzten Ziele überschritten wurden und eine Zielverfehlung vermieden werden konnte. Gleichzeitig stellt die Komponente der Zielerreichung einen Ausgleich zur Zielverfolgung dar: Die Setzung ehrgeiziger Ziele lohnt sich für die Hochschulen nur, insoweit diese im Folgejahr auch erreicht werden können.

Hochschulsicht

Die Meinung der Hochschulen zu der Verwendung getrennter Komponenten für Zielverfolgung und Zielerreichung ist weitestgehend neutral, d.h. weder eindeutig befürwortend noch eindeutig ablehnend. Nur eine Hochschule (Hochschule Bremerhaven) ist explizit der Meinung, dass die Beibehaltung getrennter Komponenten für Zielverfolgung und Zielerreichung sinnvoll ist, regt aber an, die Zielerreichung gegenüber der Zielverfolgung stärker zu gewichten. Zwei weitere Hochschulen halten es u.U. für überlegenswert, die Komponenten zur Verringerung der Modellkomplexität zu einer Größe zusammenzuführen.

Beurteilung

Die getrennte Verwendung der Komponenten für Zielerreichung und Zielverfolgung ermöglicht es, die in den Kontrakten für die einzelnen Kennzahlen vereinbarten Zielwerte in die Mittelvergabe einzubeziehen. Für die Budgetbemessung ist dieses Vorgehen allerdings nur von indirekter Relevanz: Honoriert bzw. sanktioniert wird, über die Jahre hinweg betrachtet, letztlich immer der Abstand der erreichten Ist-Werte (aus der Komponente Zielerreichung) zu dem mehrjährigen Vorjahresniveau (aus der Komponente Zielverfolgung). Dies begründet sich aus dem Zusammenwirken der beiden Komponenten:

- Eine ehrgeizige Zielsetzung führt zu einem hohen Indexwert für Zielverfolgung und damit bezogen auf diese Komponente zu Budgetsteigerungen im laufenden Haushaltsjahr. Allerdings setzt dies große Hürden für die Zielerreichung im folgenden Haushaltsjahr, da diese daran gemessen wird, dass die gesetzten Zielwerte auch tatsächlich erreicht werden. Eine zu hohe Zielsetzung wird also ggf. im nachfolgenden Jahr „bestraft“.
- Umgekehrt verhält es sich bei zurückhaltender Zielsetzung: Sie führt zu einem geringeren Indexwert für Zielverfolgung im laufenden Haushaltsjahr, macht aber die Erreichung bzw. Überschreitung der vereinbarten Ziele im Folgejahr leichter.

Die Aufspaltung in Zielerreichung und Zielverfolgung führt also lediglich dazu, dass sich die Budgetauswirkungen unterschiedlich auf die Haushaltsjahre verteilen: Bei ehrgeiziger Zielsetzung werden Budgetsteigerungen eher im lfd. Haushaltsjahr realisiert, bei zurückhaltender Zielsetzung eher im Folgejahr. Ohne die wettbewerbliche Ausrichtung des Verfahrens in Form der Budgetanpassung wäre die Einbeziehung der Zielwerte aus den Kontrakten über die Jahre hinweg betrachtet ohne jede Bud-

getreue. Diese rührt lediglich daher, dass durch die Budgetanpassung jährlich eine wettbewerbliche Umverteilung zwischen den Hochschulen stattfindet, die von Jahr zu Jahr andere Umverteilungskonstellationen mit sich bringt und nicht vorhersehbar ist.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Orientierung an den im Rahmen der Kontrakte vereinbarten Zielwerten in Form der getrennten Berücksichtigung von Zielverfolgung und Zielerreichung eher symbolischer Natur und nicht im engeren Sinne budgetwirksam ist: Honoriert werden genau genommen nicht Zielverfolgung und Zielerreichung, sondern jede Leistungsveränderung in Bezug auf das Leistungsniveau dreier Vorjahre. Daher ist zu fragen, ob der Aufwand der getrennten Ermittlung von Indexwerten für Zielverfolgung und Zielerreichung gerechtfertigt ist und ob nicht durch eine Zusammenführung dieser Parameter zu einer Komponente, die lediglich auf den Abstand von Istwerten zum Leistungsstand dreier Vorjahre abstellt, die Komplexität deutlich reduziert werden könnte.

Für eine Beibehaltung der getrennten Elemente Zielverfolgung und Zielerreichung sprechen die folgenden Argumente:

- Durch die Verwendung getrennter Komponenten für Zielerreichung und Zielverfolgung wird das Verfahren stark auf das Kontraktmanagement ausgerichtet, da die je Indikator vereinbarten Zielwerte in die Berechnung einbezogen werden (wenn auch nur mit geringer Budgetrelevanz).
- Es wird ausgewiesen, ob und in welchem Maße die vereinbarten Zielwerte tatsächlich erreicht wurden. Bei einem nur an Leistungsveränderungen gegenüber den Vorjahren orientierten Modell spielen die Zielwerte und damit die Zielerreichung keine Rolle mehr.

Folgende Argumente sprechen eher für eine Zusammenführung der beiden Komponenten zu einer einzigen Komponente „Leistungsveränderung gegenüber den Vorjahren“:

- Die Verwendung von zwei verschiedenen anstelle einer einzigen Komponente ändert über die Zeit hinweg nichts am Budgetergebnis und erhöht den administrativen Aufwand sowie die Modellkomplexität.
- Es wird der Eindruck erweckt, dass die Setzung ehrgeiziger Ziele budgetrelevant ist und das Modell damit neben der Ex Post-Komponente auch die Setzung zukünftig zu erreichender Ziele honoriert. Über die Jahre hinweg betrachtet findet aber faktisch nur eine Budgetierung tatsächlicher Leistungsveränderungen statt.
- Der Effekt, dass eine Hochschule durch ehrgeizige Zielsetzungen das Budget des laufenden Haushaltsjahres erhöhen kann, wäre dann sinnvoll, wenn sie zusätzlich fließende Mittel auch tatsächlich dazu einsetzen könnte, die gesetzten Ziele zu erreichen. Dafür wird das Budgetvolumen allerdings in absehbarer Zeit zu gering bleiben, zudem wären für die Umsetzung der Zielerreichung längere Zeiträume erforderlich.

Mit Blick auf die von der Hochschule Bremerhaven vorgeschlagene Höhergewichtung der Komponente für Zielerreichung ist zu konstatieren, dass dadurch implizit ein Anreiz entstünde, sich möglichst zurückhaltende Ziele zu setzen, um Budgetsteigerungen über die – stärker gewichtete – Zielerreichung im Folgejahr zu realisieren. Ein solches Vorgehen wird daher für wenig zielführend gehalten.

Empfehlung

Vom pragmatischen Gesichtspunkt der Budgetwirksamkeit her gesehen ist eine reine Budgetierung von Leistungsveränderungen (Relation der Istwerte zum Leistungsdurchschnitt dreier Vorjahre) zu bevorzugen, weil sie zu einem geringeren administrativen Aufwand sowie zu einer größeren Klarheit bezüglich der tatsächlichen Budgetwirkungen führt. Eine Beibehaltung getrennter Komponenten für Zielverfolgung und Zielerreichung ist nur sinnvoll, wenn eine enge Ausrichtung des Formelmodells an das Kontraktmanagement politisch oberstes Ziel ist. In diesem Fall sollte die Gleichgewichtung der beiden Komponenten beibehalten werden.

4.7 Abschließende Diskussion: Formelmodell oder Finanzierungszusage in Kontrakten?

Diskussion

Die in den vorangegangenen Abschnitten vorgenommene Bewertung des in Bremen verwendeten Formelmodells zeigt, dass eine wettbewerbliche Mittelverteilung analog zu den in anderen Bundesländern eingesetzten Verfahren für die Freie Hansestadt Bremen nicht zielführend ist: Die wettbewerbliche Ausrichtung des Verfahrens hat in mehrfacher Hinsicht – inhomogene Anreizstruktur, Budgetverluste trotz Leistungssteigerung – zu Problemen mit Bezug auf die Wirksamkeit der gesetzten Leistungsanreize geführt. Eine Weiterführung des Formelmodells ist daher nur unter Aufgabe der Budgetanpassung und damit der wettbewerblichen Ausrichtung sinnvoll. Damit stellt sich aber auch die Frage, ob die angestrebte Orientierung der Mittelvergabe an der Erreichung der in den Kontrakten vereinbarten Ziele nicht auch direkt in den Kontrakten vorgenommen werden könnte. Vorstellbar wäre hier etwa die folgende Modellkonstruktion:

- Es wird ein eigener Fonds für das Kontraktmanagement gebildet, der aus zentralen Mitteln (vgl. Abschnitt 4.3) sowie aus der Einbehaltung von bspw. zwei Prozent der staatlichen Hochschulzuschüsse gespeist wird.
- Im Rahmen der Kontraktverhandlungen zwischen der Senatorischen Behörde und den Hochschulen werden je Hochschule ein bis max. zwei Steuerungsziele spezifiziert, deren Erreichung in den Folgejahren durch finanzielle Mittel unterstützt werden soll. Eine höhere Zahl von Zielen sollte nicht mit finanziellen Leistungsanreizen versehen werden, um eine Marginalisierung der in Frage stehenden Beträge zu verhindern.
- Die Finanzierungszusage der Senatorischen Behörde im Rahmen der Kontrakte sollte zwei Komponenten beinhalten: Eine Ex Ante-Komponente zur Unterstützung der Umsetzung von bestimmten Maßnahmen zu Zielerreichung und eine Ex Post-Komponente, die eine Finanzierungszusage in Abhängigkeit von der Zielerreichung beinhaltet.
- Die Laufzeit der finanzierungsrelevant vereinbarten Ziele sollte sich auf mindestens zwei Jahre beziehen, damit die Hochschulen Maßnahmen zur Zielerreichung ergreifen können.
- Um eine Ungleichbehandlung der Hochschulen zu vermeiden, sollte der Anteil aus dem Fonds, der per Finanzierungszusage (sowohl Ex Ante als auch Ex Post) auf eine Hochschule entfällt, ungefähr proportional zu ihrem Anteil an den gesamten staatlichen Zuschüssen sein. Erreicht eine Hochschule die ver-

einbarten Ziele nicht oder nur teilweise, wird der Ex Post-Bestandteil der Finanzzusage nicht bzw. nicht in vollem Umfang zugewiesen und erhöht auf diese Weise das Fondsvolumen für die nächste Runde der Kontraktverhandlungen.

Gegenüber dem derzeitig verwendeten Formelmodell würde eine direkt in den Kontrakten erfolgende leistungsorientierte Mittelzuweisung die folgenden Vorteile aufweisen:

- Die nur in begrenztem Umfang für eine leistungsorientierte Mittelzuweisung zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen könnten – bei einer Beschränkung auf ein oder zwei Steuerungsziele je Hochschule – mit höherer Fokussierung eingesetzt werden. Je Steuerungsziel könnten Finanzierungsversprechen gegeben werden, die für die Hochschulen auch tatsächlich relevant sind und Anreizwirksamkeit entfalten können.
- Die finanzielle Anreizsetzung für die Erreichung vereinbarter Ziele könnte auf einen mehrjährigen Zeitraum bezogen werden. Dies erscheint realistischer als die auf jährliche Veränderungsraten abstellende formelgebundene Mittelvergabe, da den Hochschulen dann auch Zeit bleibt, Maßnahmen zur Erreichung der Ziele zu ergreifen und kurzfristige Schwankungen an Bedeutung verlieren.
- Der mit dem Formelmodell verbundene administrative Aufwand würde entfallen. Gleichzeitig würde durch eine direkte Vereinbarung von Finanzierungsversprechen in den Kontrakten der mit dem Kontraktmanagement verbundene Aufwand kaum erhöht, da hier ohnehin eine Überprüfung der Zielerreichung stattfindet.
- Der im Formelmodell enthaltene Aspekt, durch die Setzung ehrgeiziger Ziele bereits im laufenden Haushaltsjahr höhere Budgetzuweisungen zu realisieren, die ggf. zur Unterstützung der Zielerreichung eingesetzt werden können, macht erst bei der hier vorgestellten Variante Sinn: Zum einen verfügen die Hochschulen über einen größeren Zeitraum, um das Geld auch wirklich für Maßnahmen zur Unterstützung der Zielerreichung einzusetzen, zum anderen sind die in Frage stehenden Beträge erst bei dieser Modellkonstruktion groß genug, um mit ihnen tatsächlich auch Maßnahmenprogramme finanzieren zu können.

Demgegenüber weist eine Beibehaltung des Formelmodells unter Berücksichtigung der in den einzelnen Empfehlungen formulierten Veränderungsvorschläge die folgenden Vorzüge auf:

- Das Formelmodell bezieht eine größere Breite an Leistungsaspekten ein (fünf Indikatoren), als es bei einer Anbindung an die Kontrakte sinnvoll umgesetzt werden kann.
- Die formelgebundene Mittelvergabe weist grundsätzlich einen höheren Grad an Objektivierung auf als eine Budgetzuweisung über Kontrakte, da die Mittelvergabe automatisch der Entwicklung bestimmter Ist-Zahlen folgt (wie unter 4.6 ausgeführt, entfaltet die Einbeziehung der vereinbarten Zielwerte in das Formelmodell über die Zeit hinweg keine über Zufallseffekte hinausgehende Budgetrelevanz). Eine Weiterentwicklung des Formelmodells in Richtung einer höheren Reglementierung in Bezug auf die hochschulindividuell zu vereinbarenden Indikatoren würde nicht zu einer Beeinträchtigung dieses Aspektes führen.

- Mit dem Formelmodell werden vorzugsweise „Incentives“ gesetzt, d.h. es erfolgen zusätzliche Mittelzuweisungen in Abhängigkeit von der Leistungserbringung, die aber eher symbolischen Charakter haben (im Sinne der Honorierung erbrachter Leistungen) als dass sie von tatsächlicher Budgetrelevanz wären. Mit der oben vorgestellten Variante einer direkten Budgetierung über die Kontrakte würde hingegen das Ziel verfolgt, dass die in Frage stehenden Beträge so hoch sind, dass Maßnahmenprogramme zur Zielerreichung damit wirksam unterstützt (Ex Ante-Komponente) und bei Erfolg auch perspektivisch weitergeführt werden können (Ex Post-Komponente). Angesichts der restriktiven Haushaltslage stellt sich die Frage, ob die Verteilung von „Incentives“ über das Formelmodell nicht der realistischere Weg ist.

Empfehlung

Aus der vorstehenden Auflistung der jeweiligen Vorzüge der beiden Modellvarianten lässt sich nicht linear eine Entscheidung für oder gegen eine der beiden Alternativen ableiten. Angesichts der Ergebnisse der vorliegenden Evaluation ist klar, dass das bisher verwendete Formelmodell zwar substantiell verbessert werden kann, eine wettbewerbliche Mittelvergabe – wie sie in anderen Bundesländern praktiziert wird – aufgrund der besonderen Kontextbedingungen in Bremen jedoch nicht erreichbar ist. Bestimmte Schwächen des Modells (z.B. mit Bezug auf die Vergleichbarkeit der Hochschulleistungen) können nur abgeschwächt, nicht aber beseitigt werden, ohne die Modellkomplexität deutlich und über das angemessene Ausmaß hinaus zu erhöhen. Eine wie oben vorgestellt direkte leistungsbezogene Mittelvergabe über die Kontrakte ist zwar möglich, würde aber eine deutliche Aufstockung des Fondsvolumen erfordern (über das derzeit zusätzlich verfügbare Volumen in Höhe von 1,5 Mio. € hinaus) und entspricht letztlich einer anderen Steuerungsphilosophie als die formelgebundene Mittelvergabe. Die Wahl zwischen den beiden Alternativen bedarf daher einer politischen Richtungsentscheidung, so dass eine abschließende Empfehlung an dieser Stelle nicht ausgesprochen werden kann.

5. Bewertung der Wirkungen des Verfahrens

5.1 Möglichkeiten der Wirkungsanalyse

Wie unter 2.1 beschrieben, soll im Rahmen der Evaluation der leistungsorientierten Mittelvergabe an die Hochschulen der Freien Hansestadt Bremen auch eine Beurteilung der Auswirkungen des Verfahrens erfolgen. Dabei werden zum einen die durch die leistungsbezogene Mittelvergabe bedingten finanziellen Zuflussveränderungen bei den Hochschulbudgets in den Jahren 2003 und 2004 in den Blick genommen: Lässt sich ein substantieller Einfluss der Formelfinanzierung auf die Budgetentwicklung der einzelnen Hochschulen nachweisen, oder resultieren aus der Formelfinanzierung kaum Umverteilungseffekte? Zum anderen richtet sich die Analyse auf die hochschulinternen Auswirkungen der leistungsbezogenen Mittelvergabe: Wie haben die Hochschulen auf Ebene der internen Steuerung auf die landeseitige Einführung der indikatorgestützten Mittelvergabe reagiert, und inwieweit kommt es intern zu einer Zunahme der Leistungsorientierung? Die Möglichkeiten einer differenzierten Wirkungsanalyse sind im Rahmen des vorliegenden Projektes allerdings begrenzt:

- Zum einen wurde das Verfahren erst 2003 eingeführt, so dass bisher nur die Ergebnisse von zwei Vergaberunden vorliegen. Für die Beantwortung der Frage, inwieweit die leistungsorientierte Mittelvergabe zu Verhaltensänderungen bei den einzelnen Hochschulen geführt hat, liegt damit nur eine sehr begrenzte Datenbasis vor.
- Zum anderen wurde bereits deutlich, dass die leistungsbezogene Mittelvergabe nur eine Komponente des Gesamtsystems der staatlichen Hochschulsteuerung in Bremen darstellt, das im Kern durch das Kontraktmanagement sowie durch den Wissenschaftsplan gekennzeichnet ist. Eine verlässliche Abgrenzung dahingehend, inwieweit beobachtete Auswirkungen in den Hochschulen eher auf die leistungsbezogene Mittelvergabe oder eher auf andere Komponenten des Gesamtsystems (z.B. die Kontrakte) zurückzuführen sind, ist daher kaum möglich.

5.2 Auswirkungen auf die Hochschulbudgets in den Jahren 2003 und 2004

5.2.1 Hochschulübergreifende Betrachtung der Budgetentwicklung

Betrachtet man die Budgetentwicklung der Hochschulen in der Freien Hansestadt Bremen aus einer hochschulübergreifenden Perspektive, lässt sich Folgendes feststellen (vgl. Tabelle 5.1):

- Die Umverteilungseffekte der formelgebundenen Mittelvergabe bewegen sich bezogen auf die Gesamtbudgets der einzelnen Hochschulen in einer Spannweite von plus 1,1% bis minus 0,3% und bezogen auf den formelgebunden vergebenen Budgetanteil zwischen plus 18,3% und minus 6,9%.
- Zwei Hochschulen, nämlich die Hochschule für Künste und die Hochschule Bremen, konnten bei beiden Vergaberunden Gewinne verzeichnen (zwischen 1,4% und 3,9% bezogen auf den leistungsbezogen vergebenen Budgetanteil).

Tabelle 5.1: Gewinne und Verluste der Hochschulen aufgrund der formelgebundenen Mittelvergabe

	Indexwert Zielverfolgung	Indexwert Zielerreichung Vorjahr	Erfolgsfaktor	Monetäre Budget- veränderung	Prozentuale Budget- veränderung ^{*)}
Universität Bremen					
2003	-6,9%	15,6%	1,08	-167,2 T€	-3,0%
2004	-6,8%	17,0%	1,09	1,3 T€	0,0%
Hochschule für Künste Bremen					
2003	7,5%	6,4%	1,14	14,2 T€	3,0%
2004	10,6%	0,9%	1,12	11,9 T€	2,4%
Hochschule Bremen					
2003	10,8%	4,2%	1,15	49,5 T€	3,9%
2004	10,9%	-0,3%	1,11	17,8 T€	1,4%
Hochschule Bremerhaven					
2003	40,4%	-3,3%	1,36	103,1 T€	18,3%
2004	13,5%	-10,1%	1,02	-29,6 T€	-6,9%

^{*)} bezogen auf den formelgebunden vergebenen Budgetanteil

Einen durchgängigen Verlierer gibt es hingegen nicht: Die beiden anderen bremischen Hochschulen haben in den bisherigen Vergaberunden je einmal verloren und einmal hinzugewonnen.

- Es fällt auf, dass die Erfolgsfaktoren aller Hochschulen in beiden Vergaberunden jeweils größer als eins sind. Soweit bei einzelnen Hochschulen Verluste auftreten, sind diese ausschließlich darauf zurückzuführen, dass aufgrund der Überschreitung des Leistungsbudgets in beiden Jahren eine Budgetanpassung in Form eines prozentualen Abschlags durchgeführt wurde. Dieser Abschlag lag 2003 bei zehn Prozent und in 2004 bei acht Prozent des je Hochschule aus der formelgebundenen Mittelvergabe resultierenden Budgetanspruchs.
- Die Indexwerte für Zielverfolgung und Zielerreichung tragen nicht über alle Hochschulen hinweg in gleichem Maße zum Budgetergebnis bei. So verzeichnet die Universität Bremen durchgängig negative Indexwerte bei der Zielverfolgung und positive Indexwerte bei der Zielerreichung, während es sich bei der Hochschule Bremerhaven genau umgekehrt verhält. Bei den beiden restlichen Hochschulen sind die Indexwerte für Zielverfolgung jeweils höher als diejenigen für Zielerreichung.

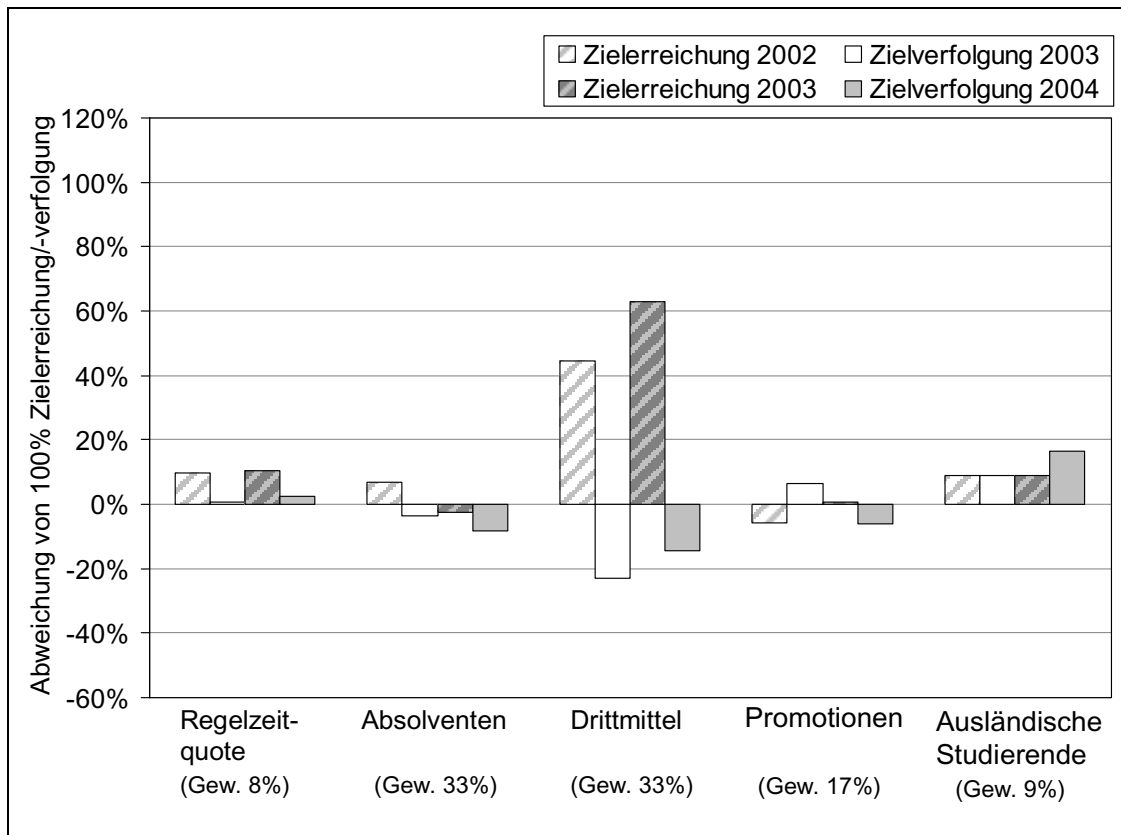
5.2.2 Budgetentwicklung bei den einzelnen Hochschulen

Die Auswirkungen der formelgebundenen Mittelvergabe auf die Budgets der einzelnen Hochschulen der Freien Hansestadt Bremen stellen sich wie folgt dar:

- Bei der *Universität Bremen* fällt auf, dass sich die Indexwerte für Zielverfolgung und Zielerreichung sowie der Erfolgsfaktor von 2003 auf 2004 nur minimal verändern. Diese Kontinuität spiegelt sich allerdings nicht im Budgetergebnis wider: 2003 verzeichnet die Universität Bremen einen Verlust in Höhe von 167 T€ (-3,0% bezogen auf den formelgebunden vergebenen Budgetanteil), in 2004 einen marginalen Zugewinn in Höhe von 1 T€. Die Ursache für die deutlich divergierenden Budgetauswirkungen liegt darin, dass die anderen drei Hochschulen – insbesondere die Hochschule Bremerhaven – im Jahr 2003 höhere Erfolgsfaktoren aufweisen als im Jahr 2004. Der Verlust der Universität Bremen im Jahr 2003 ist also das Ergebnis des wettbewerblich angelegten Umverteilungsprinzips, das die Erfolgsfaktoren der einzelnen Hochschulen zueinander in Beziehung setzt.

Im Vergleich zu den anderen Hochschulen fällt zudem die vorsichtige Haltung der Universität Bremen bei der Vereinbarung von Zielwerten auf: Sie ist die einzige Hochschule, bei der negative Indexwerte für Zielverfolgung auftreten. Auf der Ebene der einzelnen Indikatoren (vgl. Abbildung 5.1) zeigt sich, dass sich diese Zurückhaltung insbesondere auf das – mit 33% hoch gewichtete – Drittmittelvolumen bezieht: Die vereinbarten Zielwerte liegen hier im Jahr 2003 um 23% und im Jahr 2004 um 14,5% unter den jeweiligen Vorjahresdurchschnitten. Gleichzeitig ist die Universität Bremen die Hochschule mit den höchsten Werten für Zielerreichung. Diese gehen insbesondere auf Erfolge bei der Drittmittelinwerbung zurück: 2002 wurden die gesetzten Ziele um 44,4% überschritten, im Jahr 2003 um 62,8%. Auch beim Indikator Regelzeitquote konnten die vereinbarten Zielwerte in beiden Jahren deutlich übertroffen werden (2002: +9,8%, 2003: +10,3%). Insgesamt zeigt sich, dass die hohen Werte für Zielerreichung häufig auf eine Zurückhaltung bei der Vereinbarung der

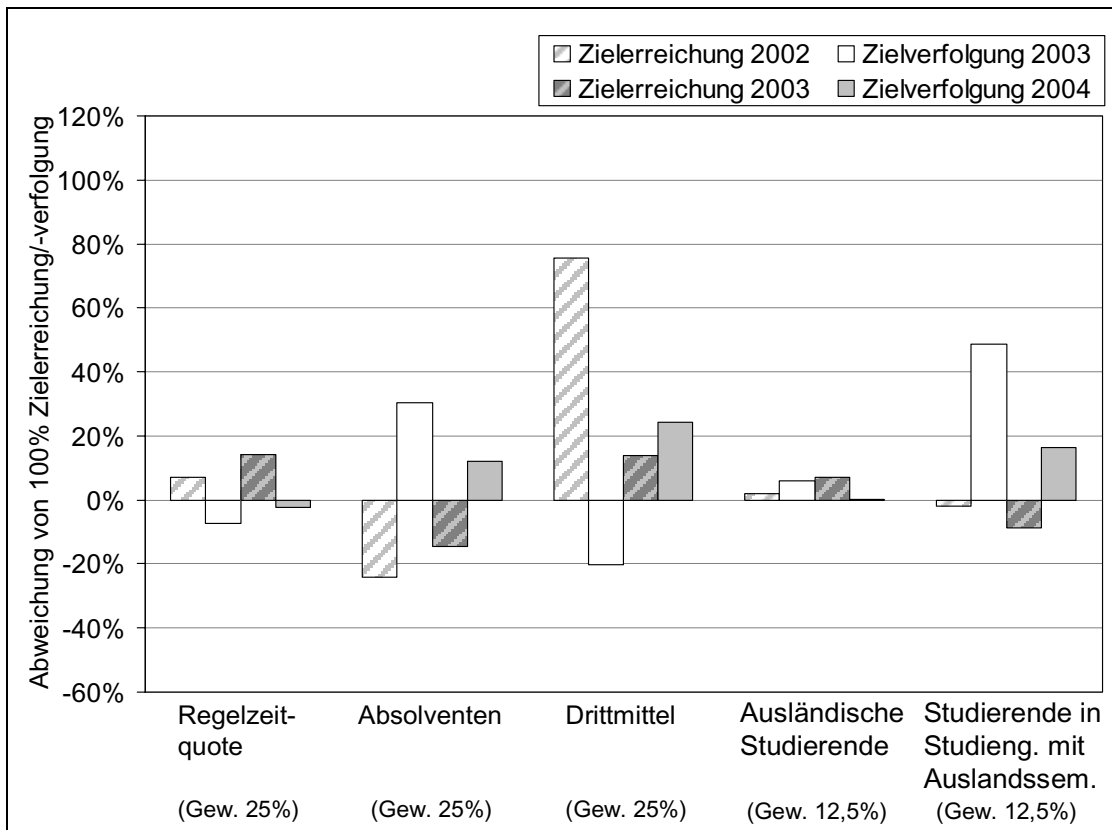
Abbildung 5.1: Zielerreichung und Zielverfolgung auf Ebene der einzelnen Indikatoren bei der Universität Bremen (Budgetbemessung Haushaltsjahre 2003 und 2004)



Zielwerte zurückgehen. Eine Ausnahme bildet der Indikator „Anteil ausländischer Studierender“, bei dem sowohl die vereinbarten Zielwerte deutlich über dem jeweiligen Vorjahresniveau liegen (2003: 9,1%, 2004: 16,7%) als auch die Zielwerte deutlich übertroffen werden (in beiden Jahren jeweils um 8,9%).

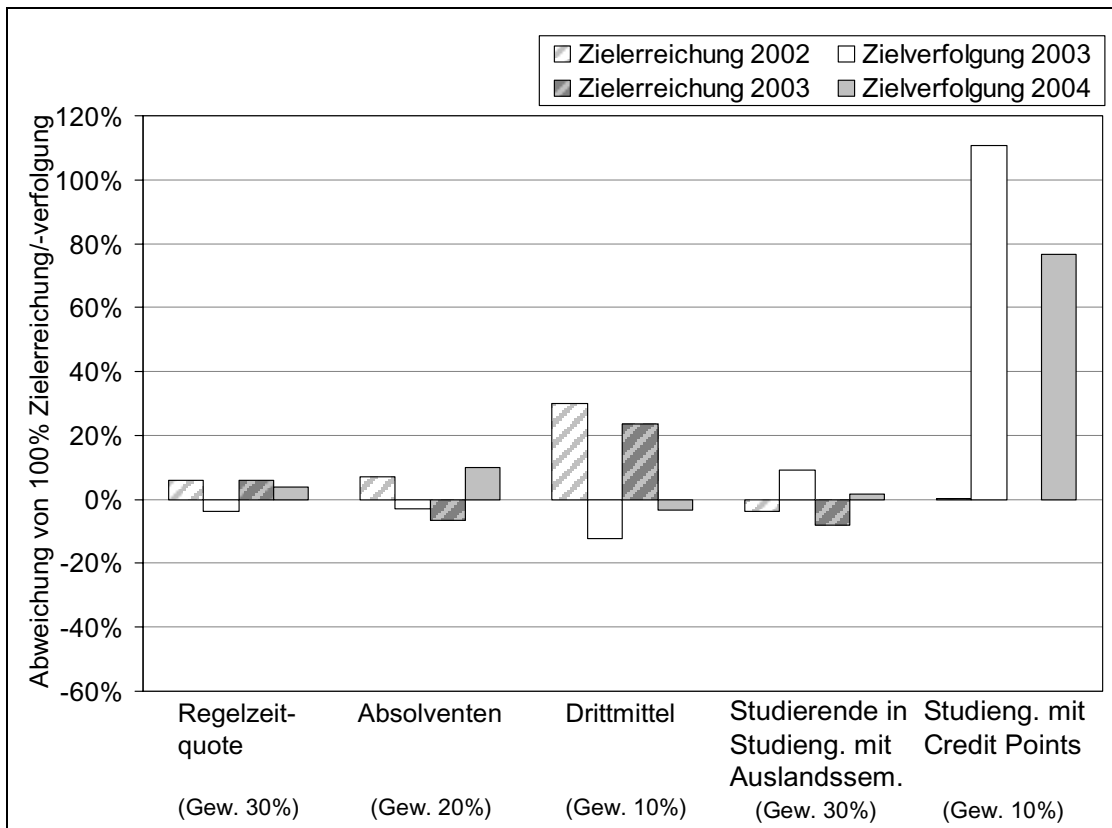
- Die *Hochschule für Künste* hat bei beiden Vergaberunden in etwa gleichem Maße Zugewinne verzeichnen können (2003: 14 T€ bzw. 3% bezogen auf den formelgebunden vergebenen Budgetanteil, 2004: 12 T€ bzw. 2,4%). Als einzige der vier Hochschulen weist sie in beiden Jahren jeweils positive Indexwerte für Zielerreichung und Zielverfolgung auf. Auf Ebene der einzelnen Indikatoren zeigt sich jedoch im Gegensatz zur Universität Bremen ein recht heterogenes Bild (vgl. Abbildung 5.2): So wurden im Jahr 2003 für die Indikatoren „Anteil der Studierenden in Studiengängen mit Auslandssemester“ und „Zahl der Absolventen“ Zielwerte vereinbart, die deutlich über dem Vorjahresniveau liegen (um 48,7% bzw. 30,2%). Wie die Daten für 2003 zeigen, konnten beide Zielwerte nicht in vollem Umfang erreicht werden (bei dem Anteil der Studierenden wurde der Zielwert um 8,6% unterschritten, bei der Zahl der Absolventen um 14,4%). Demgegenüber wurden für 2003 für die Drittmittelausgaben Zielwerte vereinbart, die deutlich unter dem Vorjahresniveau lagen (-20,3%). Dieser Zielwert konnte 2003 um 13,7% überschritten werden. Auffallend ist beim Drittmittelindikator der hohe Wert für Zielerreichung im Jahr 2002 (75,7%), der auf eine hohe Volatilität dieses Indikators bei der – bezogen auf die Studierendenzahl – kleinsten der vier bremischen Hochschulen hindeutet.

Abbildung 5.2: Zielerreichung und Zielverfolgung auf Ebene der einzelnen Indikatoren bei der Hochschule für Künste Bremen (Budgetbemessung Haushaltsjahre 2003 und 2004)



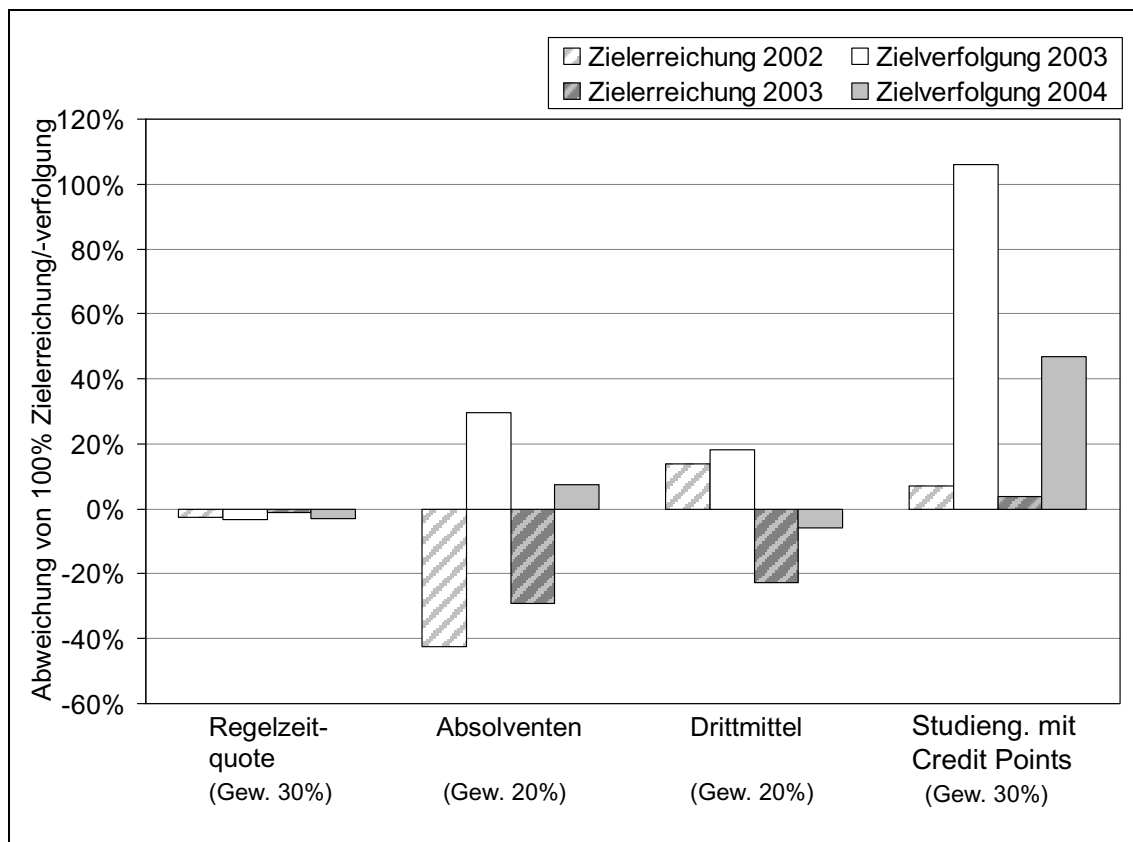
- Die *Hochschule Bremen* gehört – wie auch die Hochschule für Künste – in beiden Jahren zu den Umverteilungsgewinnern (2003: 50 T€ bzw. 3,9% bezogen auf den formelgebunden vergebenen Budgetanteil, 2004 18 T€ bzw. 1,4%). Auffallende Auswirkungen gehen von dem von dieser Hochschule individuell vereinbarten Indikator „Anteil der Studiengänge mit Credit Points“ aus (vgl. Abbildung 5.3). Der Indikator ist mit zehn Prozent zwar relativ gering gewichtet, ist aber dennoch ausschlaggebend für die Zugewinne der Hochschule Bremen aufgrund hoher Werte für Zielverfolgung: 2003 übersteigt der vereinbarte Zielwert das Vorjahresniveau um 110,5%, im Jahr 2004 um 76,5%. Wie die Daten für die Budgetberechnung 2004 zeigen, konnte der für diesen Indikator vereinbarte Zielwert in 2003 erreicht werden (Zielverfehlung um lediglich -0,1%). Als zweiten individuellen Indikator hat die Hochschule Bremen den Indikator „Anteil der Studierenden in Studiengängen mit Auslandssemester“ vereinbart, der mit 30% Gewichtung in die Berechnung eingeht. Die für 2003 gesetzten Ziele, die um 9,1% über den Vorjahresniveau des Vorjahres lagen, wurden hier in 2003 jedoch nicht erreicht (Verfehlung des Zielwertes um -8,1%). Für 2004 wurde für diesen Indikator nur ein Zuwachs von 1,6% vereinbart. Beim Indikator „Drittmittelvolumen“ konnte die Hochschule Bremen die vereinbarten Zielwerte in 2002 (+30%) und 2003 (+23,6%) jeweils deutlich übertreffen. Allerdings geht dieser Indikator bei der Hochschule Bremen nur mit zehn Prozent Gewichtung in die Mittelvergabe ein.

Abbildung 5.3: Zielerreichung und Zielverfolgung auf Ebene der einzelnen Indikatoren bei der Hochschule Bremen (Budgetbemessung Haushaltsjahre 2003 und 2004)



- Die *Hochschule Bremerhaven* hat in 2003 einen Umverteilungsgewinn in Höhe von 103 T€ verbucht (18,3% bezogen auf den formelgebunden vergebenen Budgetanteil), stellt in 2004 aber den einzigen Umverteilungsverlierer (Verlust 29 T€ bzw. -6,9%). Wie die Hochschule Bremen verwendet auch die Hochschule Bremerhaven den Indikator „Anteil von Studiengängen mit Credit Points“, allerdings mit deutlich höherer Gewichtung (30%). Die Hochschule Bremerhaven hat in beiden Jahren von einem hohen Ausmaß an Zielverfolgung bei diesem Indikator profitiert (vgl. Abbildung 5.4): 2003 lag der vereinbarte Zielwert um 106,1% über dem Vorjahresniveau, 2004 um 46,8%. Der gesetzte Zielwert konnte in 2003 – wie auch bereits in 2002 – erreicht werden (+3,7% bzw. +7,1%). Auffallend sind die geringen Werte für Zielerreichung bei dem Indikator „Absolventen“: 2002 wurden die gesetzten Ziele hier um 42,4% verfehlt, 2003 um 29%. Nach Angaben der Hochschule Bremerhaven sind diese Ergebnisse vor dem Hintergrund zu sehen, dass im Jahr 2001 aufgrund des Auslaufens von Prüfungsordnungen besonders viele Absolventen die Hochschule verlassen haben. In der Folge seien für 2002 und 2003 zu hohe Zielwerte vereinbart worden.

Abbildung 5.4: Zielerreichung und Zielverfolgung auf Ebene der einzelnen Indikatoren bei der Hochschule Bremerhaven (Budgetbemessung Haushaltsjahre 2003 und 2004)



5.3 Auswirkungen auf der hochschulinternen Ebene

Wie alle vier Hochschulen in Bremen betonen, hat die formelgebundene Mittelvergabe nur in sehr geringem Maße zu Umsteuerungsmaßnahmen auf der hochschulinternen Steuerungsebene geführt. Die Formelmodelle, die drei der vier Hochschulen in Bremen (Universität Bremen, Hochschule Bremen und Hochschule Bremerhaven) hochschulintern für die Vergabe der „Lfd. Mittel für Forschung und Lehre“ anwenden, weisen nur geringe Bezüge zum landesseitig verwendeten Verfahren auf und wurden zumeist bereits deutlich vor der Einführung des Landesmodells implementiert. Eine Ausnahme hiervon stellt lediglich das Vorgehen der Hochschule Bremerhaven dar, die den im Jahr 2003 erzielten Zugewinn aus der formelgebundenen Mittelvergabe auf Basis der Parameter des Landesmodells an die Fachbereiche weitergegeben hat. Der Verlust im Haushaltsjahr 2004 wurde hingegen aus zentralen Reserven ausgeglichen.

Im Vergleich zur formelgebundenen Mittelvergabe stellt sich das Kontraktmanagement aus Sicht der Hochschulen in Bremen als das deutlich wirksamere Steuerungsinstrument dar. Dies zeigt sich auch mit Blick auf die hochschulinterne Steuerungsebene: Drei Hochschulen (Universität Bremen, Hochschule Bremerhaven, Hochschule für Künste) setzen intern umfangreiche und z.T. finanzierungsrelevante Kontrakte mit den Fachbereichen zur Weitergabe der mit dem Staat verabredeten Ziele ein, eine vierte Hochschule (Hochschule Bremen) verwendet spezifische, auf einzelne Zielstellungen bezogene Kontrakte. Die an der Universität Bremen und der Hochschule für Künste eingesetzten Kontrakte sind zudem relevant für die Budgetierung

der Personalkosten. Alle vier Hochschulen beurteilen ihre Erfahrungen mit dem Einsatz dieser Kontrakte positiv.

5.4 Beurteilung der Auswirkungen

Die unter 5.2 und 5.3 vorgenommene Analyse der Budgetentwicklung bei den einzelnen Hochschulen sowie der hochschulinternen Auswirkungen lässt folgende Schlussfolgerungen zu:

- Die Umverteilungswirkungen des Formelmodells sind bisher als eher geringfügig zu bewerten und überschreiten i.d.R. nicht den Bereich von $\pm 0,3\%$ der staatlichen Zuschüsse (die einzige Ausnahme bildet der Zugewinn der Hochschule Bremerhaven in 2003 in Höhe von $+1,1\%$). Weiterhin zeigt sich, dass die Budgets kleinerer Hochschulen tendenziell stärker von der formelgebundenen Mittelvergabe betroffen sind als diejenigen größerer Hochschulen: Budgeteffekten im Größenbereich von $-0,1\%$ (2003) bzw. $0,0\%$ (2004) des staatlichen Zuschusses bei der Universität Bremen stehen bspw. Werte von $+1,1\%$ (2003) bzw. $-0,3\%$ (2004) bei der Hochschule Bremerhaven gegenüber. In diesem Zusammenhang darf der Verlust der Universität Bremen in 2003 (167 T€) nicht fehlinterpretiert werden, der zwar absolut gesehen hoch erscheint, hinsichtlich des Anteils am staatlichen Globalzuschuss ($-0,1\%$) aber keineswegs als bemerkenswert hoch einzustufen ist.
- Die Ausnahmestellung des Indikators „Anteil der Studiengänge mit Credit Points“ (vgl. Abschnitte 4.4.1 bzw. 4.5.2) wird durch die vorliegenden Analysen unterstützt: Bei keinem anderen Indikator werden auch nur annähernd so hohe Leistungssteigerungen erzielt. Diese Beobachtung unterstützt die unter 4.5.2 gezogene Schlussfolgerung, dass dieser Indikator qualitativ nicht mit den anderen verwendeten Indikatoren vergleichbar ist.
- Mit Ausnahme der Hochschule Bremerhaven verfolgt keine bremische Hochschule den Ansatz, die staatlicherseits durch die Formel gesetzten Leistungsanreize durch die Übertragung des Modells auf die Ebene der hochschulinternen Mittelvergabe in die Hochschule hinein weiterzugeben (und auch die Hochschule Bremerhaven hat dies lediglich in 2003 umgesetzt). Die Hochschulen anderer Bundesländer hingegen orientieren sich vielfach in deutlich höherem Maße am jeweiligen staatlichen Formelmodell (vgl. z.B. Leszczen-sky, Jaeger & Orr 2004; Handel, Jaeger & Schmidlin 2005). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die aus anderen Bundesländern vorliegenden Erfahrungen nicht in einfacher Weise auf die Freie Hansestadt Bremen übertragen werden können. Im Unterschied bspw. zu dem in Berlin verwendeten Verfahren, durch das den Hochschulen substantielle Budgetbestandteile auf Grundlage eines umfassend ausgerichteten Systems formelgebundener Mittelzuweisung zugewiesen werden, handelt es sich bei dem Bremer Modell nicht um eine eigenständige, sondern um eine ergänzende Komponente zum Kontraktmanagement. Eine – ggf. angepasste – Übernahme des in Bremen verwendeten staatlichen Modells für die hochschulinterne Mittelvergabe stellt sich für die Bremer Hochschulen daher nicht unbedingt als geeignete Option zur Weitergabe der staatlicherseits gesetzten Leistungsanreize dar. Mit Blick auf die primäre Bedeutung des Kontraktmanagements im System der staatlichen Hochschulsteuerung in Bremen liegt es vielmehr nahe, auch auf Ebene der hochschulinternen Steuerung Kontrakten den Vorrang vor Formelmodellen

einzuräumen (wie unter 5.3 dargestellt, setzen alle bremischen Hochschulen interne Kontrakte ein). Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich bei kleinen Hochschulen – etwa der Hochschule für Künste und der Hochschule Bremerhaven – andere Voraussetzungen für die Implementierung indikatorgestützter Zuweisungssysteme stellen als an größeren Hochschulen, da oft nur wenige Fachbereiche vorhanden sind und eine formelgebundene Mittelvergabe daher kaum praktikabel umsetzbar ist.

6. Zusammenfassung der Empfehlungen

6.1 Formelmodell oder finanzierungsrelevante Kontrakte?

Die Ergebnisse der vorliegenden Evaluation weisen auf grundlegende Schwächen des in Bremen verwendeten Verfahrens formelgebundener Mittelvergabe hin. Insbesondere eine wettbewerbliche Mittelvergabe, die die Hochschulen – wie in anderen Bundesländern praktiziert – in direkte Konkurrenz um die verfügbaren Mittel setzt, ist aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen der Hochschullandschaft in Bremen vermutlich nicht umsetzbar. Ausgehend von diesem Befund erscheinen die folgenden beiden Handlungsoptionen möglich:

- *Option 1:* Das bestehende Formelmodell wird ausgehend von den Ergebnissen der vorliegenden Evaluation überarbeitet und weiterhin verwendet. Allerdings ist klar, dass bestimmte Schwächen des Modells (z.B. mit Bezug auf die Vergleichbarkeit der Hochschulleistungen) nur abgeschwächt, nicht aber vollständig beseitigt werden können, ohne die Modellkomplexität deutlich und über das angemessene Ausmaß hinaus zu erhöhen. Ebenso ist eine Beibehaltung der wettbewerblichen Ausrichtung des Formelmodells nicht zielführend. Die Empfehlungen zur Überarbeitung des Modells werden im Einzelnen in Abschnitt 6.2 aufgelistet.
- *Option 2:* Das Formelmodell wird aufgegeben und durch eine direkt über die Kontrakte erfolgende leistungsorientierte Mittelvergabe abgelöst. Ein Vorschlag für ein solches System, bei dem sich die Finanzierungsrelevanz auf wenige Steuerungsziele beschränken und das sowohl Ex Ante- wie Ex Post-Komponenten beinhalten sollte, wurde in Abschnitt 4.7 skizziert. Eine direkte leistungsbezogene Budgetierung über Kontrakte würde jedoch eine deutliche Aufstockung des Fondsvolumen erfordern (über das derzeit zusätzlich verfügbare Volumen in Höhe von 1,5 Mio. € hinaus) und entspricht letztlich einer anderen Steuerungsphilosophie als die formelgebundene Mittelvergabe. Die Wahl zwischen den beiden Alternativen bedarf daher einer politischen Richtungsentscheidung, so dass eine abschließende Empfehlung an dieser Stelle nicht ausgesprochen werden kann.

6.2 Empfehlungen für den Fall einer Beibehaltung des Formelmodells

6.2.1 Höhe des Budgetanteils

Eine Beibehaltung des Formelmodells ist in jedem Falle nur bei einer substantiellen Ausweitung des formelgebunden vergebenen Budgetanteils sinnvoll. Von HIS durchgeführte Modellrechnungen zeigen, dass unter Berücksichtigung der ab 2005 zusätzlich für den Leistungsfonds verfügbaren Mittel (ca. 1,5 Mio. €) ein Budgetanteil von

zehn Prozent realistisch ist. Zur Begrenzung des Verlustrisikos kann eine Kappungsgrenze von zehn Prozent bei Verlusten bezogen auf den leistungsbezogenen Budgetanteil in Erwägung gezogen werden.

6.2.2 Wettbewerbliche Ausrichtung durch Budgetanpassung

Es wird empfohlen, das Element der Budgetanpassung möglichst vollständig aufzugeben. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, zusätzliche zentrale Mittel bereitzustellen, die ggf. für eine Aufstockung des Leistungsbudgets verwendet werden können. Diese zusätzlich bereitgestellten Mittel sollten nur in dem Maße in das Leistungsbudget eingehen, als es zur Befriedigung der aus der formelgebundenen Mittelvergabe resultierenden Budgetansprüche der Hochschulen erforderlich ist. Ggf. überschüssige Mittel (die auch aus der – allerdings eher unwahrscheinlichen – Konstellation resultieren könnten, dass die Erfolgsfaktoren der Hochschulen im Durchschnitt unter eins liegen) können zur Bildung einer Reserve für den Fall verwendet werden, dass es in einem der folgenden Jahre zu einer substantiellen Überschreitung des Leistungsbudgets kommt.

6.2.3 Mitbestimmung bei der Wahl der Indikatoren

Es wird empfohlen, die bisherigen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Hochschulen bei der Auswahl von zwei der fünf Indikatoren sowie der Gewichtungen aller Indikatoren im bisherigen Umfang beizubehalten. Zur Vermeidung taktisch motivierten Wahlverhaltens wird weiterhin die Einführung der folgenden Regeln empfohlen:

- Einmal gewählte Indikatoren sind i.d.R. für mindestens sechs Jahre beizubehalten. In begründeten Ausnahmefällen sind Abweichungen hiervon in gegenseitigem Einvernehmen zwischen dem Senator für Bildung und Wissenschaft und der jeweiligen Hochschule möglich.
- Für jede Hochschule sind fünf Indikatoren zu verwenden.
- Individuell vereinbarte Indikatoren können zu max. 15% gewichtet werden.

6.2.4 Verwendung relativer Leistungsdaten

Die Verwendung relativer Werte anstelle von Absolutwerten kann das Problem der mangelnden Vergleichbarkeit der verschiedenen Hochschulen bzw. Hochschularten nur in begrenztem Maße lösen. Zur Behandlung des Problems unterschiedlicher Ausgangsniveaus sowie des aus der Verwendung von relativen Werten resultierenden Steigerungsautomatismus wurde mit der Einbeziehung einer auf bundes- bzw. landesdurchschnittliche Vergleichswerte ausgerichteten Modellkomponente ein zumindest theoretisch möglicher Lösungsvorschlag präsentiert. Angesichts der damit verbundenen Nachteile – Erhöhung des administrativen Aufwandes, mangelnde Aktualität der Vergleichsdaten, Einschränkung bei der Auswahl verwendbarer Indikatoren – kann die Einbeziehung bundes- bzw. landesdurchschnittlicher Vergleichswerte jedoch nicht empfohlen werden.

6.2.5 Fest vorgegebene Indikatoren

Es wird empfohlen, die bisher fest vorgegebenen Indikatoren – Regelzeitquote, Absolventenzahlen und Drittmittelausgaben – weiterhin beizubehalten, allerdings bei den beiden letztgenannten Parametern zukünftig an Professorenzahlen (Drittmittel) bzw. an der Zahl des wissenschaftlichen Personals (Absolventen) normierte Werte zu verwenden (d.h. Drittmittel pro Professor, Absolventen pro wissenschaftlichem Personal). Bei den Absolventen sollten zukünftig nur noch Diplom- und Bachelor-Absolventen einbezogen werden.

6.2.6 Frei wählbare Indikatoren

Wie bereits unter 6.2.3 empfohlen, sollte ein Regelwerk zur Bestimmung der hochschulindividuellen Indikatoren eingeführt werden, um allzu große Ungleichheiten bei den jeweils gewählten Indikatoren zu vermeiden. Mit Blick auf den Indikator „Anteil der ausländischen Studierenden an allen Studierenden“ wird empfohlen, im Rahmen der Kontraktverhandlungen jeweils hochschulindividuell eine Obergrenze zu vereinbaren, ab der die Budgetwirksamkeit erlischt. Zur präziseren Anreizwirkung sollten zudem nur Studierende in der RSZ einbezogen werden. Der Indikator für Promotionen sollte – analog zu dem Indikator für Drittmittelausgaben – zukünftig an der Zahl der Professoren normiert werden.

6.2.7 Einbeziehung eines Indikators für Absolventenverbleib

Die Einbeziehung eines Indikators für Absolventenverbleib ist grundsätzlich sinnvoll, aber kurzfristig nicht durchführbar und könnte ggf. Gegenstand eines eigenen Projektes sein.

6.2.8 Zielverfolgung und Zielerreichung

Vom pragmatischen Gesichtspunkt der Budgetwirksamkeit her gesehen ist eine reine Budgetierung von Leistungsveränderungen (Relation der Istwerte zum Leistungsdurchschnitt dreier Vorjahre) zu bevorzugen, weil sie zu einem geringeren administrativen Aufwand sowie zu einer größeren Klarheit bezüglich der tatsächlichen Budgetwirkungen führt. Eine Beibehaltung getrennter Komponenten für Zielverfolgung und Zielerreichung ist nur sinnvoll, wenn eine enge Ausrichtung des Formelmodells an das Kontraktmanagement politisch oberstes Ziel ist. In diesem Fall sollte die Gleichgewichtung der beiden Komponenten beibehalten werden.

Literaturverzeichnis

- Handel, K., Jaeger, M., & Schmidlin, J. (2005). Evaluation der formelgebundenen Mittelvergabe für die niedersächsischen Fachhochschulen. Beiträge zur Hochschulforschung, 27, 72-89.
- Leszczensky, M., Jaeger, M., & Orr, D. (2004). Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Berlin. Gutachten im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur. HIS-Kurzinformation A4/2004. Hannover: Hochschul-Informations-System GmbH.
- Leszczensky, M., & Orr, D. (2004). Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse in 11 Bundesländern. HIS-Kurzinformation A2/2004. Hannover: Hochschul-Informations-System GmbH.
- Ziegele, F. (2000). Mittelvergabe und Zielvereinbarungen. Finanzierungselemente eines neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat-Hochschule. In S. Titscher, G. Winckler, H. Biedermann, H. Gatterbauer, S. Laske, R. Moser, F. Strehl, F. Wodja & H. Wutz (Hg.), Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten (S. 331-381). München: Mering.
- Ziegele, F. (2001). Grundlagen und Merkmale eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe in Hamburg. Ergebnisbericht. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung.

Anlage: Stellungnahmen der Hochschulen

Universität Bremen Dezernat 1 Postfach 33 04 40 28334 Bremen

Senator für Bildung und Wissenschaft
Frau Dr. Jutta Sywottek
Katharinenstr. 12-14
28195 Bremen

DER REKTOR

Bearbeitet von
Dr. Heide Ahrens-Radlanski

Bibliothekstr. 1
VWG, Raum 0350
28359 Bremen

Telefon (0421) 218 - 42 12
Fax (0421) 218 - 44 14
eMail radlanski@
uni-bremen.de
www www.uni-bremen.de

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen: -1 -

Datum: 08.12.04

Stellungnahme zur wettbewerbsorientierten Mittelverteilung

Sehr geehrte Frau Dr. Sywottek,

wie am 25. Oktober 2004 besprochen, sende ich Ihnen zur Vorbereitung der HIS GmbH die Stellungnahme der Universität Bremen zur wettbewerbsorientierten Mittelverteilung.

Ein besonderes Problem der Universität Bremen besteht darin, dass sie mit Abstand den größten Anteil der Mittel einbringt. In dem Wettbewerb um die Mittel muss sie unverhältnismäßig hohe Steigerungen erzielen, um allein ihren ursprünglichen Mittelanteil zurück zu gewinnen. Wie der Gewinn für 2004 zeigt (1.000 €), führen hingegen Steigerungen zu minimalen Gewinnen im Verhältnis zum Gesamthaushalt der Universität und stehen in keinem angemessenen Verhältnis zu den Leistungssteigerungen. Dieser Größenunterschied wird auch durch den im Modell eingebauten Gewichtungsfaktor nicht ausgeglichen. So hätte die Universität Bremen einen ähnlichen Gewinn wie die HS Bremerhaven in 2003 (1,12 % des Grundbudgets) nicht einmal mit der Verdoppelung der Zielzahlen erreicht.

In dem derzeitigen Modell sind drei von fünf Kennzahlen vorgegeben (Regelzeitquote, d.h. Anteil der Studierenden in der RSZ, Absolventen, Drittmittel), zwei werden von den Hochschulen selbst gewählt (Uni Bremen: Promotionen, Anteil ausländischer Studierender). Die HS Bremerhaven hat interessanterweise nur 4 Faktoren. Außerdem können die Hochschulen die prozentuale Gewichtung selbst bestimmen. U.E. wäre zu prüfen, ob nicht gleiche Hochschularten auch gleiche Faktoren und Gewichtungen haben müssten (auch wenn uns das als einzige Universität in Bremen nicht betrifft).

Wie Ende Oktober diskutiert, halten wir es sinnvoll, bei einigen Kennzahlen Relationen anzugeben, z.B. bei den Drittmittelwerten Drittmittel pro Professor oder Drittmittelanteil bezogen auf den Grundhaushalt der Hochschule.

Ein wichtiges Feld wird die Zielformulierung und Bemessungsschnur sein. Die Vorstellung einer ewigen Steigerung ist illusorisch und auch nicht immer sinnvoll (oder wollen wir irgendwann 100 % ausländische Studierende haben?). Für eine Hochschule, die bereits in einigen Bereichen einen hohen Leistungsstand erreicht hat, ist das Halten dieses Standes bereits mit erheblichen Anstrengungen verbunden (Bsp. Drittmittel der Universität). Jede weitere Steigerung muss in absoluten Werten noch höher ausfallen, um prozentual die gleiche Steigerung zu erzielen.

An diesem Punkt könnte man auch darüber nachdenken, inwiefern eine Orientierung am Bundesdurchschnitt sinnvoll ist. Ausgangspunkt könnten bundesweite Durchschnittswerte sein. Für Leistungen oberhalb dieser Werte werden die Hochschulen belohnt, für Leistungen darunter „bestraft“.

Die Universität fände darüber hinaus eine Prüfung durch HIS aufschlussreich, inwieweit die Ziele der leistungsorientierten Mittelverteilung eher mit einem Preismodell (feste Prämien für bestimmte Leistungen) als mit dem derzeitigen Verteilungsmodell erreicht würden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Wilfried Müller

Hochschule für Künste
University of the Arts
Bremen

Am Speicher XI 8
28217 Bremen

Frank Zühlke
Dezernat 5
Controlling und EDV
f.zuehlke@hfk-bremen.de

fon + 49. 0421. 95 95 -1150
fax + 49. 0421. 95 95 -2150
www.hfk-bremen.de

Senator für Bildung und Wissenschaft
z.H. Herrn Garbade
Katharinenstr. 12-14

28195 Bremen

18.11.2004

Leistungsorientierte Mittelverteilung

Sehr geehrter Herr Garbade,

anbei erhalten Sie die Stellungnahme der Hochschule für Künste zum bisherigen System der leistungsorientierten Mittelverteilung:

Entsprechend den Kontraktverhandlungen wurde erstmals im Jahr 2003 5% des jährlichen Zuschusses an die Hochschulen einbehalten und im Rahmen der sog. wettbewerbsorientierten Mittelverteilung vergeben.

Die Steuerungswirkung des derzeit in Bremen angewendeten Modells resultiert aus einer zum einen nachfrageorientierten und zum anderen outputorientierten Zusammensetzung der Kennzahlen. Einen Teil der Indizes und ihre Gewichtung werden dabei vom Senator für Bildung und Wissenschaft festgelegt, andere bestimmen die Hochschulen selber. Die Zielwerte aller Indizes werden von den Hochschulen vorgeschlagen, müssen aber mit der staatlichen Seite als Bestandteil des Kontraktes ausgehandelt werden.

Eine mögliche Veränderung des für die wettbewerbsorientierte Mittelverteilung verwendeten Prozentsatzes ist für den Kontraktzeitraum 2004/2005 nicht vorgesehen, soll aber für die Zeit ab 2006 neu diskutiert werden.

Die Erhöhung des Leistungsfonds kann aus Sicht der Behörde nachvollzogen werden. Bei dem derzeitigen Volumen ist der Anreiz nur gering und der Aufwand steht in keinem Verhältnis zu den erzielten Effekten. Allerdings sollte bei einer Erhöhung auf 10-15% auch über die Einführung einer Kappungsgrenze nachgedacht werden. Eine Erhöhung auf 15% bedeutet für die Hochschule für Künste immerhin eine Verdreifachung des Anteils und bei einer kleinen Hochschule (mit einem entsprechend kleinem Globalhaushalt) ist ein „Verlust“ bei Nichterreichung von Zielen kaum auszugleichen. Grundsätzlich ist für die Erhöhung bzw. Anpassung des Prozentsatzes über die Anwendung eines Stufenmodells (z.B. in 2006 zuerst 10%) nachzudenken, damit die möglichen Auswirkungen im Zeitverlauf besser überprüft werden können und ggf. steuernd eingegriffen werden kann.

Die Leistungsorientierung des Modells wird anstatt der Wettbewerbsorientierung begrüßt, jedoch ist die kontinuierliche Steigerung der Zielwerte nur begrenzt möglich bzw. sinnvoll: bei Erreichung der 100%-Marke für die Einrichtung von BA-/MA-Studiengängen oder einer Quote von beispielsweise 40% beim Anteil ausländischer Studierender.

Eine Steigerung bzw. Veränderung bestimmter Situationen (z.B. Anteil BA-/MA-Studiengänge) ist nicht für alle Hochschulen gleich „leicht“ bzw. „schwierig“ durchführbar; teilweise sogar nicht gewollt. Hier existieren hochschulart-spezifische Unterschiede, die im Modell entsprechend berücksichtigt werden müssen.

Im jetzigen Modell führt der Größenunterschied der beteiligten Hochschulen angeblich zu einer Benachteiligung der Universität; der schlüssige Nachweis für diese Feststellung aus dem Modell heraus liegt der Hochschule für Künste nicht vor.

Die Möglichkeit der hochschuleitigen Benennung von weiteren Kennzahlen sollte auch für die Zukunft beibehalten werden, um auf diese Weise die individuellen strategischen Ziele der Hochschule zu unterstützen. Zur Anzahl der Indikatoren selbst ist zu sagen, dass die zur Zeit verwendeten fünf übersichtlich sind und sich in dieser Größenordnung als praktikabel herausgestellt haben. Eine Erhöhung - wie in anderen Bundesländern bereits praktiziert (z.B. 13 Kennzahlen in Baden-Württemberg) - führt nicht zwangsläufig zu einer besseren Steuerungsgenauigkeit.

Die Hochschule für Künste wird sich an einer Überprüfung der Kennzahlen auf ihren Aussagewert im Rahmen der Evaluation und Weiterentwicklung der leistungsorientierten Mittelvergabe in Bremen mit Unterstützung der HIS-GmbH aktiv beteiligen.

Für das Projekt zur Weiterentwicklung der Kennzahlen ist aus Sicht der Hochschule für Künste jedoch folgendes zu bedenken:

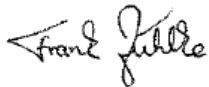
- a) Die Festlegung der Kennzahlen muss zeitlich mit den Kontraktverhandlungen (erstmalig 2006/2007) abgestimmt sein.
- b) Ein Bruch zu den in den Kontrakten verwendeten Kennzahlen muss vermieden werden.
- c) Die Datenqualität der Kennzahlen muss von der gleichen Güte sein wie die Kennzahlen, die in den Kontrakten verwendet werden sowie denjenigen, die sich aus den Anforderungen des

Hochschule für Künste
University of the Arts
Bremen

Landescontrollings ergeben. Ziel sollte es sein, mittelfristig für alle Belange eine gemeinsame Festlegung auf die Systematik des HIS-AKL zu erreichen.

- d) Die Gewichtung einzelner Kennzahlen muss weiterhin in der Entscheidung der Hochschule bleiben.
- e) Eine grundsätzliche Überprüfung des Aussagewertes – auch hochschulart-spezifisch – wird begrüßt.
- f) Die Aufstockung des Leistungsfonds durch sog. „zusätzliche Mittel“ sollte mit Blick auf die Gesamtsystematik überprüft werden.

Mit freundlichen Grüßen



Frank Zühlke

Wettbewerbs-/leistungsorientierte Mittelverteilung

Vorbereitung für das Projekt der Bremischen Hochschulen, des Senators für Bildung und Wissenschaft und der HIS GmbH

1. Eine **Wettbewerbsorientierte Mittelverteilung** kann es unter den Hochschulen des Landes Bremen nicht geben, weil die Hochschulen unterschiedlichen Typs sind, unterschiedliche Aufgaben haben und unabhängig von ihrer Leistung durch die Politik unterschiedlich gefördert werden.
2. Wirklicher Wettbewerb unter Hochschulen findet heute nicht mehr regional, sondern mindestens überregional, wenn nicht national und international statt. Die Urteile über die Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulen fällt wie bei jedem Dienstleistungs-„Unternehmen“ der Markt und nicht der Träger. Maßgeblich ist z.B. die Nachfrage nach Studienplätzen und nach Absolventen. Welches sind die richtigen Kennzahlen?
3. Die bisherigen Finanzierungsgrundlagen staatlicher Hochschulen behindern die Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulen. Diese Finanzierung ist nicht erfolgsabhängig, sondern lediglich volumenabhängig. Daran ändern auch nichts die verschiedenen Versuche in den Bundesländern, einen Wettbewerb, bzw. einen Markt künstlich zu erzeugen.
4. Die im bremischen System bisher bewegten Finanzmittel sind zu niedrig, um einen Anreiz zu bieten. Die Leistungsbereitschaft der bremischen Hochschulen wird offensichtlich durch andere Maßstäbe motiviert. Vermutlich spielt hier der überregionale Wettbewerb um Studierende und Drittmittel eine wesentliche Rolle.
5. Es ist bemerkenswert, dass die Leistungen der bremischen Hochschulen im nationalen Vergleich positiv herausragen, obwohl die staatliche Finanzierung unterdurchschnittlich ist.
6. Allenfalls kann eine **Leistungsorientierte Mittelverteilung** sinnvoll sein. Dabei wird die individuelle Leistungsfähigkeit jeder bremischen Hochschule bewertet. Es sollen zusätzliche Mittel ausgeschüttet werden, wenn die zwischen Land und Hochschule vereinbarten Ziele erreicht oder überschritten werden. Dabei muss Verlässlichkeit hinsichtlich der Kontrakte garantiert sein. Die Zielvereinbarungen müssen auf langfristigen Zielstrategien aufgebaut werden.

Hochschule Bremen

Jürgen-Peter Henckel

An den
Senator für Bildung und Wissenschaft - Ref. 31
Frau
Dr. Jutta Sywottek
Katharinenstr. 12-14

Der Kanzler

08.12.2004

K - fig

28195 Bremen

Stellungnahme zur Wettbewerbsorientierten Mittelverteilung

Sehr geehrte Frau Sywottek,

in Ergänzung zu unserem bereits in der Besprechung zum o.g. Thema vorgelegten Vermerk nehmen wir folgendermaßen Stellung:

- Der Wechsel von einer wettbewerbsorientierten hin zu einer leistungsorientierten Mittelverteilung, d. h. der Einsatz zusätzlicher Mittel zur Vermeidung eines Anpassungsfaktors, ist unbedingt zu begrüßen. So kann ein ressourcenzehrendes, aber letztlich unproduktives "Rat Race" der Hochschulen vermieden werden.
- Das Ziel, die hochschulpolitische Relevanz und Treffsicherheit der Kennzahlen zu erhöhen, ggf. durch veränderte Gewichtung, und zugleich die Steigerungspotenziale anzugleichen, ist ebenfalls zu begrüßen. In diesem Sinne würde die Hochschule Bremerhaven es begrüßen, wenn die in der leistungsorientierten Mittelverteilung berücksichtigten Ziele und deren Gewichtung zu 75 - 80 % für alle Hochschulen gleich wären und nur die verbleibenden 20 - 25 % von der jeweiligen Hochschule frei gewählt werden könnten.
- Die vom SenBiWi angestrebte Erhöhung des Anteils der wettbewerbsorientierten Mittelverteilung an den Gesamtmitteln mag in einem Wettbewerb unter Universitäten die gewünschte Leistungs- und Qualitätssteigerung bewirken. Dort ist die verfügbare Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter auf Qualifikationsstellen ein probates Anreizinstrument und aufgrund der Befristung der Stellen auch tatsächlich variabel. An einer FH wie der HS Bhv, an der die Personalkosten ca. 80 % des Haushalts ausmachen und fast alle Mitarbeiter (Profs, TAs, Verwaltung) unbefristet beschäftigt sind, würde der Ausfall von 15 % der Mittel entweder zur Handlungsunfähigkeit führen (wenn die Einsparung voll über Kürzung der Sachmittel von 20 % auf 5 % erbracht würde) oder betriebsbedingte Kündigungen erfordern. Ob letztere vor den Arbeitsgerichten Bestand hätten, ist fraglich.
- Wenn man unterstellt, dass das Ziel eines Studiums darin besteht, nicht nur formal, sondern auch materiell einen berufsqualifizierenden Abschluss zu

erwerben bzw. zu verleihen, wäre es u. E. sinnvoll, einen Indikator in die leistungsorientierte Mittelverteilung einfließen zu lassen, der nicht nur die bloße Zahl der Absolvent/inn/en, sondern vielmehr deren Arbeitsmarkterfolg reflektiert. Hierbei bestehen sicher methodische Probleme, aber gerade deren Lösung könnte eine besondere Herausforderung für die Arbeit der HIS darstellen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Wolfgang Flieger



Impressum:

Herausgeber: HIS-Hochschul-Informationen-System GmbH,
Goseriade 9, 30159 Hannover
Tel.: 0511 / 1220-0, Fax: 0511 / 1220-250
E-Mail: ederleh@his.de

ISSN 1611-1966

Verantwortlich: Dr. Jürgen Ederleh

Redaktion: Barbara Borm

Erscheinungsweise: 8 x jährlich

"Gemäß § 33 BDSG weisen wir jene Empfänger der HIS-Kurzinformationen, denen diese zugesandt werden, darauf hin, dass wir ihren Namen und ihre Anschrift ausschließlich zum Zweck der Erstellung des Adressaufklebers für den postalischen Versand maschinell gespeichert haben."

